



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사 학위논문

제도적 행위이론을 통한 동북아지역
다자협력의 제도화 과정 분석:

두만강 개발계획의 사례연구

2016년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

김 예 지

제도적 행위이론을 통한 동북아지역
다자협력의 제도화 과정 분석:
두만강 개발계획의 사례연구

지도교수 신 욱 희

이 논문을 외교학 석사학위논문으로 제출함
2016년 7월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
김 예 지

김예지의 외교학 석사학위논문을 인준함
2016년 7월

위원장	신 범 식
부위원장	박 종 희
위 원	신 욱 희

辛範植
(인)
(인)
(인)

국문 초록

본 연구는 1990년대에 출범하여 2016년 현재까지 동북아 유일의 다자협력기제로서 존재하고 있는 두만강개발계획이 제도화 되어 온 과정을 면밀히 추적해 봄으로써 두만강개발계획이 형성되고 발전할 수 있었던 제도적 기제를 밝히는 것을 목적으로 하고 있다.

두만강개발계획은 두만강 유역 접경지대에 존재하는 인접국간 자본-노동-자원의 상호보완성을 이용하여 해당지역을 공동으로 개발하자는 취지에서 시작된 소지역협력 프로젝트이다. 국제기구인 유엔개발계획(UNDP)의 주도 하에 1990년부터 추진되기 시작하여 1995년 두만강유역개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)으로 공식 출범되었으나, 이후 회원국 간 이해관계 조정의 실패로 사업추진이 중단되며 약 10년간의 소강기를 거치다가, 2005년 대상 지역을 확대하고 사업계획을 혁신하여 광역두만강개발계획(GTI: Greater Tumen Initiative)이라는 새로운 틀로 전환된 이후 본격적으로 다시 활성화되는 모습을 보였다.

본 연구에서는 이러한 두만강개발계획의 제도화 과정에 대하여 두 가지 질문을 제기하고자 하는데, 첫째, 양자주의적 관계를 중심으로 구성되어 있는 동북아 지역에서 왜 이러한 다자협력기제가 형성될 수 있었는가, 그리고 둘째, 두만강개발계획이 오랜 기간 동안 두드러지는 경제적 성과를 보이지 못했음에도 불구하고 왜 동북아 국가들이 이러한 틀을 지속적으로 유지하며 결국 다시 제도적으로 활성화시키게 되었는가에 대한 의문이다.

이러한 질문에 대하여 두만강개발계획에 대한 기존연구에서는 주로 국가주의적인 설명을 제시하고 있다. 동북아 국가들, 특히 북-중-러 접경지대의 중국과 러시아, 북한이 최근 두만강지역에 대한 전략적 관심을 제고하게 되면서 해당 지역의 개발에 적극적으로 개입하게 되었고, 이러한 국가전략적 관심을 토대로 두만강개발계획의 제도적 발전 또한 활성화될 수 있었다는 지적이다. 특히 기존연구에서는 2009년 중국이 발표한 ‘창지투 사업’이 두만강개발계획을 재생시키는 결정적인 전환국면을 불러왔다고 설명하고 있다. 그러나 이러한 국가주의적 접근은 왜 중국을 비롯한 관련국들의 두만강지역에 대한 관심이 갑자기 높아지게 되었으며, 왜 각국의 개별전략적 관심이 GTI라는 다자적 틀을 활성화시키는

방향으로 구현되었는지를 충분히 설명해주지 못하고 있다.

본 연구에서는 이러한 질문에 대한 답을 모색하기 위하여 GTI가 발전해 온 역사적 과정을 추적하며, 어떤 기제가 동북아 국가들의 두만강 지역에 대한 관심을 유도하였고 다자적 틀의 형성 및 지속을 가능하게 하였는지를 살펴보았다. 그러한 과정에서 현재 GTI가 제도적 활성화를 이루게 된 것은 애초에 TRADP가 다자적 틀로 구성되고 그러한 틀이 제도적으로 고착되어 지속되었기 때문이라는 결론에 도달하였다. 또한 그러한 틀이 고착되게 된 데에는 국가행위자의 역할보다, 해당 지역에 높은 이해관계를 가진 비국가행위자들의 ‘제도적 행위’가 보다 중요한 역할을 담당하였음을 밝히고자 하였다.

결국 두만강개발계획이 다자적인 틀로서 동북아지역에 형성되고, 오랜 기간 동안 지속되며 다시 제도적으로 활성화될 수 있었던 것은, 주변적 행위자의 제도적 혁신노력과 중심행위자의 전략이 상호작용을 하며 맞물리는 과정에서 가능하였다고 볼 수 있다. 즉, 우선 GTI라는 다자기구의 형성을 본질적으로 가능하게 했던 것은 그러한 제도적 틀을 구성하고 그 틀 안에 국가행위자를 유인하고자 행한 주변적 행위자들의 다양한 제도적 혁신노력이 제도적 고착효과(lock-in effect)를 발생시켰기 때문이었지만, 이러한 주변적 행위자들의 제도적 노력이 실제적인 성과로 이어질 수 있었던 것은 또한 국가행위자들이 전략적 관심을 보이며 물질적 환경을 조성해 준 덕분이었다는 것이다.

이러한 제도변화의 과정은 행위자 간 상호작용이 지역구조와 복합적으로 연계되며 제도의 변화가 수반되는 일련의 과정을 잘 보여주고 있다. 즉, 양자관계로 구성된 동북아 국제관계의 구조적 압력이 작용하고 있는 상황에서, 주변 행위자가 다자적인 틀을 만들고 그 안에 중심 행위자를 고착시킴으로써 중심 행위자로 하여금 구조적 제약을 일부 완화시키고 제도적 변화를 추동할 수 있도록 촉진하는 과정에서 GTI라는 다자적 틀이 탄생하고 활성화될 수 있었다는 것이다. 따라서 GTI의 제도화 과정은 전반적으로 주변적 행위자가 중심행위자를 견인하여 제도적 경로의존성을 형성하는 상향식 제도화의 과정이었다고 분석할 수 있겠다.

주요어: 두만강개발계획, 북-중-러 접경지역, 소지역협력, 신제도주의, 제도적행위이론, 동북아 지역주의, 지역협력의 제도화, 비국가 행위자

학 번: 2013-22882

목 차

I. 서론	1
1. 문제제기 및 연구질문	1
2. 연구방법	3
1) 연구대상 및 시기	3
2) 연구방법 및 자료	6
3) 논문의 구성	7
II. 기존연구검토 및 분석틀	8
1. 선행연구 검토	8
2. 신제도주의적 접근	15
3. 제도적 행위이론의 적용	22
4. 소결 및 분석틀	29
III. 두만강개발계획의 발전과정 및 제도적 변화	33
1. 태동기(1988-1998): TRADP 형성기	37
1) TRADP 구상 및 제도화 과정	37
2) 각국 초기입장	55
2. 소강기(1999-2008): TRADP→GTI 전환기	60
1) TRADP의 부진 및 각국 입장변화	60
2) GTI 구상 및 제도화 과정	66
3. 재생기(2009-2016): GTI 개혁 및 국제기구화	70
1) 각국 입장변화	70
2) GTI의 제도적 개혁	73
IV. 두만강개발계획의 제도화 과정 분석	82
1. 주변적 행위자의 제도적 혁신효과	84
1) 초기 구상단계	85
2) 후기 개혁단계	95

2. 동북아 국제정세 및 국가전략의 변화	103
1) 초기 구상단계	103
2) 후기 개혁단계	106
3. 종합적 분석	109
4. 한계점	117
 V. 결론	 121
 참고문헌	 125
Abstract	138

그림 목차

<그림 2-1> 동아시아의 소지역협력 양상	10
<그림 4-1> 두만강개발계획 제도화 과정에서의 행위자 상호작용	110

표 목차

<표 1-1> 두만강개발계획의 지리적 범위	4
<표 2-1> 신제도주의 학파들과 제도적 행위이론의 제도연구 인식구조 비교	25
<표 2-2> 제도 변화에 대한 구조-행위 복합적 접근의 도식화	30
<표 3-1> GTI 회원국의 주요 경제지표	34
<표 3-2> GTI 대상지역의 주요도시 및 주요산업	34
<표 3-3> GTI 조직도	35
<표 3-4> 두만강개발계획의 형성과정	37
<표 3-5> TRADP 추진일지 (1988-1998)	38
<표 3-6> UNDP의 초기 두만강지역개발 사업계획	46
<표 3-7> TRADP 정부간회의의 주요 논의 및 합의사항 (1992-1998) ..	47
<표 3-8> 각국의 두만강지역 개발목적에 대한 초기입장 분석	55
<표 3-9> 두만강 지역의 외국인투자 추이와 현황 (단위: 백만 달러)	65
<표 3-10> TRADP(GTI) 정부간회의의 주요 논의 및 합의사항 (1998-2008)	66
<표 3-11> 두만강개발계획의 확장된 사업범위	67
<표 3-12> UNDP의 GTI 신규 사업 내용	69
<표 3-13> GTI 정부간회의의 주요 논의 및 합의사항 (2008-2016)	73
<표 3-14> GTI 공동기금(Common Fund) 분담 현황 (단위: 달러)	76
<표 3-15> GTI 우선사업분야 위원회 활동 현황	78
<표 3-16> GTI 산하 협의체 활동현황	79
<표 4-1> TRADP 구성기의 두만강개발 관련 국제학술회의	89
<표 4-2> GTI 주요사업분야(Priority Sectors) 성과	99
<표 4-3> TRADP 구성기 각국의 개발전략	104
<표 4-4> GTI 재생기 각국의 지역개발전략	106

<표 4-5> GTI 주변적 행위자들의 제도적 혁신기능 비교	111
<표 4-6> GTI 제도화 단계에 따른 각 행위자의 역할 분석	114
<표 4-7> 북한, 중국, 러시아, 한국 간 사업 현황	119

I. 서론

1. 문제제기 및 연구질문

두만강개발계획은 1990년대에 시작되어 현재까지 지난 25년간 지속되어온 동북아 지역의 유일한 다자개발협력 기제이다. 두만강개발계획이 설립된 1990년대 초는 동구권의 해체와 함께 냉전의 갈등양상이 막 해제되기 시작한 시기였으므로, 중국과 러시아, 북한 등 다수의 구사회주의 국가를 포함하고 있던 동북아시아 지역에서는 다자협력은 커녕 국가 간 국교 정상화도 채 이루어지지 못했던 시기였다. 물론 1990년대는 유럽과 북미, 아시아태평양지역, 동남아시아 지역 등 세계 각지에서 범지역주의 프로젝트가 다수 가동된 시기이기도 하다. 냉전의 장벽에 가려져 있던 역내 경제적 상호보완성의 잠재력이 드러남에 따라 경제 영역에서 정치 영역으로의 파급효과(spillover)에 대한 기대가 높아졌던 것이다. 두만강개발계획 또한 이러한 1990년대의 세계정치적 풍토 하에서 가동된 기제로 볼 수도 있는 것이다.¹ 그러나 당시 동북아 지역 국가들이 서로 다자적 협력을 시도한 경험이 전무하였으며, 상호 정치체제 및 경제발전단계에 있어서 높은 이질성을 보였음에도 불구하고 이러한 형태의 다자적 협력프레임이 형성될 수 있었다는 점은 주목한 만한 사실이다.

더욱 흥미로운 것은 두만강개발계획이 25년 동안 진행되는 과정 속에서 두드러지는 경제적 성과를 보이지 못했다는 사실이다. 이러한 점은 두만강개발계획의 제도적 지속이 효율성 중심의 기능주의적 접근으로는 설명되기 어렵다는 것을 시사한다. 특히 두만강개발계획은 초기 제도적 프레임이었던 두만강유역개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)이 성과부진으로 인한 장기적인 침체기에 들어가게 되면서 2005년에 대상지역과 사업내용을 확장시킨 광역두만강개발계획(GTI: Greater Tumen Initiative)으로 새롭게 전환되어 그 제도적 생존을 지속해 왔는데, 오랜 기간 동안 두드러지는 성과를 보이지 못한 다자적 제도를 동북아 국가들이 이처럼 지속적으로 유지해 오고 있다는 사실은 매우 흥미롭다. 여기에 더하여 GTI는 2009년 이후 2016년 현재에 이르기까지 제도적

¹ Hughes, Christopher W. 2002. "Tumen River Area Development Programme(TRADP): Frustrated Microregionalism as a Microcosm of Political Rivalries." In Breslin, Shaun and Glenn D. Hook(eds.), *Microregionalism and World Order* (Palgrave Macmillan Ltd 2002), pp.130-131

으로 다시 활성화되는 모습을 보이고 있으며 두만강 지역의 개발사업들 역시 다시 활기를 띠고 있다. 이러한 모습은 두만강개발계획이 장기적인 침체기에도 불구하고 왜 다자적 협력의 틀을 지속할 수 있었는지, 그리고 이러한 협력기제가 왜 다시 활성화될 수 있었는지에 대한 의문을 제기한다.

이러한 질문에 대하여 기존연구들은 주로 국가전략의 변화를 결정적인 요소로 제시하고 있다. 동북아시아 지역에서 지역협력 기제의 성패를 결정하는 것은 결국 국가의 전략적 관심과 의지이며, GTI가 제도적 침체 및 재활성화를 겪어 온 시기는 동북아 국가들이 두만강지역에 보인 전략적 관심의 변화와 일맥상통한다는 것이다. 이러한 접근은 국가의 정치적 전략이 다른 모든 변수들을 압도하는 동북아 지역의 현실을 고려할 때 어느 정도 설명력을 가질 수 있지만, 두만강개발계획의 제도화 과정을 설명하는데 있어서 다음의 두 가지 한계점을 지닌다.

첫째, 국가결정론적 접근은 동북아 국가들이 상호관계를 맺음에 있어 주로 양자관계의 구도를 선호하는 경향을 보임에도 불구하고 왜 굳이 GTI라는 다자적 틀을 고수하며, 해당 지역에 대한 국가적 관심이 줄어드는 시기에도 이러한 제도적 틀에 비용을 들여가며 계속 유지해왔는지를 충분히 설명해주지 못한다. 둘째, 국가결정론적 접근은 ‘소지역협력(subregional multilateral cooperation)’이라는 특수한 GTI의 제도적 틀이 본질적으로 지니는 행위자 다양성을 간과한다. 소지역협력이란 국가 전체가 아니라 공동으로 이해관계를 지니는 접경지역의 일부 영토를 개방하여 경제적 발전을 상호 연계함으로써 이익을 공유할 수 있도록 하는 개발협력 방식을 말한다. 이러한 협력방식은 필연적으로 국가행위자만이 아니라 국제기구, 지방정부, 민간기업, 지역주민 등 다양한 행위자들이 각자의 이해관계를 지니고 참여하도록 하며 그러한 과정에서 복잡한 상호작용을 형성하게 된다. GTI는 동북아 지역에서 최초로 시도된 소지역협력의 기제이며, GTI의 제도적 형성 및 발전과정은 각 국가의 중앙정부뿐만 아니라 국제기구인 UNDP, 지방정부인 길림성 정부, GTI 사무국 관료, 동북아학계 및 민간기업 등 다양한 행위자들의 적극적인 참여 및 상호작용을 통해 이루어졌다. 그렇기 때문에 국가를 공유된 이익을 지니는 단일한 집합행위자로 간주하는 국가주의적 접근은 GTI의 제도화 과정을 설명하는데 있어 내용적 한계점을 지니게 되는 것이다.

따라서 본 연구에서는 두만강개발계획이 제도적으로 형성되어 유지되고 소강기를 거쳐 다시 활성화되는 일련의 제도적 변화과정을 설명하는데 있어 국가전략 중심의 구조적 설명뿐만 아니라 좀 더 다변화된 행

위자 간 상호작용의 과정을 함께 제시하는 구조-행위의 복합적인 접근을 취하고자 한다. 특히 비국가행위자, 혹은 국가하위행위자(subnational actor)들이 새로운 협력의 프레임워크를 제시하고 국가행위자를 설득하고 유도하며, 이러한 프레임워크가 유지되도록 지속적으로 노력하는 일련의 행위들이 지역정치의 구조적 제약을 완화시켜 제도적 발전을 견인하는 메커니즘에 대하여, 최근 신제도주의 연구에서 주목 받고 있는 ‘통합적 접근법(integrative approach)’ 및 ‘제도적 행위이론(Institutional work theory)’의 이론적 틀을 적용하여 밝혀보고자 한다.² 이러한 접근은 동북아 지역협력의 제도적 측면을 논함에 있어 그 동안 강조되어 온 구조적 설명뿐 아니라, 다양한 행위자들이 복합적으로 상호작용을 하며 지역구조에 영향을 끼치는 행위자 차원의 설명을 보충함으로써 구조-행위 논의에 대한 보다 풍부한 설명을 제공할 수 있을 것이다. 아울러, 현재 동북아 지역의 유일한 소다자협력 기제인 두만강개발계획의 활성화 요인을 살펴봄으로써 동북아지역협력을 추동할 수 있는 우회적 통로에 대한 단초를 제공할 수 있을 것이다.

2. 연구방법

1) 연구대상 및 시기

본 연구의 진행은 동북아 지역의 유일한 다자협력기제인 두만강개발계획의 제도적 변화과정에 대한 사례 분석으로 이루어질 것이다. 두만강개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)은 지리적 여건, 관련국의 자본-노동-자원간 상호보완성, 개발잠재력 등에서 매우 좋은 조건을 지니고 있으며, 개발될 경우 집단재를 창출하여 관련국 이익 및 장기적 역내 갈등 완화 역할도 기대할 수 있는 계획이다. 두만강개발계획은 1990년대 초 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 추진 하에 논의가 진행되어 1995년 12월 한국, 중국, 러시아, 북한, 몽골 5개국이 ‘두만강 지역 및 동북아 개발협정’을 체결함으로써 확립되었다. 그러나 관련국들이 국내법과 제도적 절차 등을 지나치게 강조하는 가운데 잠재 투자자들을 유인하는데 실패하고, UNDP 자체 추가 예산 확보의 어려움과 사업 성과 부진을 이유로 하여 공동개발사업의 성격을 상실하고 접경 3국이 독자적으로 개발을 진행시킨다는 선택적 사업으로 변질되었다.³

² 이론적 분석틀에 대한 자세한 내용은 본 연구의 II장에서 다루어질 것이다.

³ 조명철, 김지연, 2010. 『GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제협력방안』, 대

2000년 10주년 평가에서 UNDP는 두만강개발계획이 좀더 광의의 동북아 지역에 적용되어야 하며, 일본을 정회원으로 초대해야 함을 강조하였다.⁴ 이에 따라 2005년 9월 중국 장춘에서 개최된 제8차 협의위원회(총회)에서는 <다음 표 1-1>에서 확인할 수 있듯이, 두만강개발계획의 지리적 적용범위를 중국의 동북지방과 내몽골, 북한의 나선 경제무역지대, 몽골의 동부 지역, 한국의 동해 항구도시 및 러시아의 연해주 등으로 확대하는 광역두만강개발계획(GTI: Greater Tumen Initiative)을 추진하기로 하였다. 특히 2009년 이후 중국이 동북지방 개발계획을 국가 차원에서 적극적으로 추진하면서 이를 두만강개발사업과 연계하기로 결정하고 두만강사업에 대한 적극적인 추진 및 대규모 재정 지원 의지를 보임에 따라 향후 전망이 기대되고 있다. 또한 2016년 현재 회원국 4개국이⁵ 광역두만강개발계획(GTI)을 독립적인 지역 국제기구로 격상시키고자 하는 법적 이행(legal transition)을 진행하고 있다는 점은 주목할 만하다.⁶ 회원국들은 잠정적으로 2016년 안에 GTI의 국제기구화를 완료하고자 계획하고 있으며, 만약 이것이 실행될 경우 GTI는 동북아 지역 최초의 국제기구로 자리잡을 예정이다.⁷

두만강개발계획을 사례로 선정한 이유는 동아시아 지역협력에 있어서 정치적 긴장관계가 큰 장애물로 인식되는 점을 고려할 때, 중국-일본, 한국-북한, 중국-러시아 등 양자적 긴장관계에 놓여 있는 동북아시아의 국가들이 다수 참여하고 있는 사례임과 동시에, 1995년 정식 출범을 시작으로 하여 현재까지 그 진행된 시기가 25년 가까이 된 사례로서 지역협력의 제도화 과정에 대한 분석에 적합하다고 판단하였기 때문이다.

외경제정책연구원(KIEP) 연구자료 10-16, pp.30

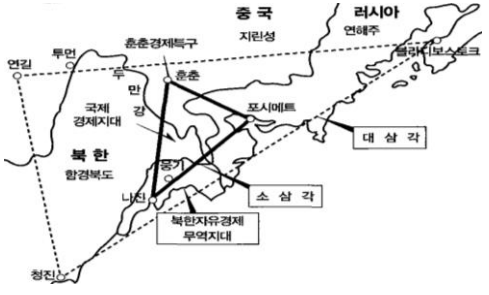

⁴ 2000년도에는 UNDP가 TRADP 사업을 공식적으로 추진한 지 10주년이 되는 해로서, 회원국정부들과 UNDP는 2000년 10월 개최된 국가조정관 회의에서 10년간 사업 추진성과에 대한 평가를 내리고 향후 발전방향을 논의하는 자리를 가졌다. (재정경제부 경제협력국 국제경제과 보도자료, 2001; 설규상, 2006, pp.170)

⁵ 북한은 2009년 11월 이후 GTI에서 탈퇴하여, 현재 중국, 러시아, 한국, 몽골의 4개국이 회원국으로 남아 있다. (조명철, 김지연, 2010, pp.13)

⁶ 2014년 9월 17일에 중국 연길에서 개최된 광역두만강개발계획(GTI) 제15차 총회에서 회원국들은(한국, 중국, 러시아, 몽골) GTI를 2016년까지 동북아경제협력을 선도하는 국제기구로 전환하기로 합의하였다. (GTI. 2014.09.17. 「The 15th GTI Consultative Commission Meeting: Yanbian Declaration」. GTI Secretariat)

⁷ 2016년 4월 27일 한국 서울에서 개최된 GTI 제16차 총회에서 발표된 ‘서울 선언문(Seoul Declaration)’ 내용 참조.

<표 1-1> 두만강개발계획의 지리적 범위

두만강개발계획(TRADP)	광역두만강개발계획(GTI)
 <p>(중국)연길 (북한)청진 (러시아)블라디보스토크 지역</p>	 <p>(중국) 동북3성, 내몽골 (몽골) 동부지역 (북한) 나진·선봉 등 두만강유역 (러시아) 연해주 일부 (한국) 동해안지역(부산, 울산, 속초, 동해 등)</p>

출처: 기획재정부 보도자료 2013.10.30 「광역두만강개발계획(GTI) 제14차 총회 참가 결과」⁸

본 연구의 목적은 두만강개발계획이 형성되고 그 제도적 변화를 겪어 온 과정 전체에 대한 복합적 설명을 제시하는 데에 있기 때문에, 사례 분석 시기는 처음 두만강개발계획의 의제가 논의되기 시작한 1980년대 후반부터 2016년 현재까지의 기간을 모두 포함할 것이다. 특히 본 연구에서 주목하고자 하는 것은 두만강개발계획이라는 다자적 틀이 동북아 지역에서 형성될 수 있었던 기제와, 이러한 틀이 장기적인 침체에도 불구하고 다시 제도적으로 활성화될 수 있었던 기제를 밝히고자 하는 것이기 때문에 사례분석은 두만강개발계획의 초기형성기와 소강기, 그리고 재생기의 세 시기로 나누어서 행하고자 한다.

⁸ UNDP는 두만강개발계획을 훈춘-나진·선봉-포시예트를 연결하는 1000km² 범위의 두만강 소삼각지역(TREZ: Tumen River Economic Zone)에서 출발하여, 연길-청진-블라디보스토크를 잇는 10000km² 범위의 두만강 대삼각지역(TREDA: Tumen River Economic Development Area)으로, 그리고 극동러시아, 함경북도, 중국의 동북3성과 내몽골의 일부, 몽골 등 대삼각의 배후지까지 포함하는 370000km² 범위의 동북아시아 개발지대(NEARDA: North East Asian Regional Development Area)로까지 확장하는 계획을 세웠다. 또한 GTI로 전환되는 과정에서 경제협력의 지역범위는 중국 동북3성, 내몽골, 몽골 동부지역, 러시아 연해주, 한국의 강원 영동, 경북, 울산, 부산 등 동해안지역으로까지 확대되었다. (이성우, 2010. 「두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로」 제주평화연구원 정책포럼 No. 2010-20/2010년 7월, pp.3-4)

두만강개발계획이 오랜 기간 동안 존재해 왔으며, 몇몇 시기를 제외하고는 그 변화과정이 여러 기간에 걸쳐 점진적으로 이루어졌기 때문에 분석시기를 정확히 나누는 것은 쉽지 않다. 따라서 분석시기에 대한 구분은 기존연구 검토를 바탕으로 하여 본 연구에서 중요하게 보는 시기를 기준으로 임의로 나누고자 한다. 이에 따라 본 연구에서는 두만강개발계획에 대한 논의가 시작된 1988년부터 회원국 정부들이 공식 회의에 불참하기 시작한 1998년까지 10년의 기간을 태동기로 설정하고, TRADP가 제도적 침체를 거치면서 GTI로 전환되고 회원국들이 적극적인 참여의지를 보이기 전까지인 1999년에서 2008년까지 10년의 기간을 소강기로 설정할 것이며, 마지막으로 GTI의 제도적 활성화 및 국제기구 전환 논의가 이루어지는 2009년부터 2016년 현재까지의 기간을 재생기로 설정하고자 한다.

2) 연구방법 및 자료

본 연구의 목적은 두만강개발계획이 지난 25년간 거쳐 온 제도적 변화를 추적해 봄으로서 동북아시아 지역에서 다자적 제도가 형성되고 발전해 나가는 과정 및 이를 촉진한 요소를 모색하는 데에 있기 때문에 인과관계에 의한 설명보다는 사례 연구를 통한 과정 분석을 중심으로 이루어질 것이다. 사례연구는 문헌조사와 현지조사 및 심층 면접의 방법을 복합적으로 사용하여 이루어질 것이다.

사례연구에서 주목하고자 하는 점은 두만강개발계획이 초기 TRADP로서 제도적 틀이 형성될 수 있었던 기제와, 후기 TRADP가 GTI로 전환되는 과정에서 제도적으로 다시 활성화될 수 있었던 기제를 행위-구조 간 상호작용을 통하여 분석하는 것이다. 즉, 행위자들의 제도적 혁신 노력이 동북아 지역의 정치구조적 압력을 완화시키고 다자적 제도의 틀을 형성·발전시켜 나가는 과정을 밝히고자 한다. 특히 두만강개발계획이라는 다자적 제도의 틀을 짜고 이를 설득시키며 제도화를 촉진시키는 비국가행위자(non-governmental actor and sub-national actor)의 역할이, 국가행위자의 관심과 공식적 참여를 유도하여 그러한 다자적 틀이 고착되도록 제도적 경로의존성을 만들어 내는 ‘상향식 제도화(bottom-up institutionalization)’의 기제에 대하여, 신제도주의의 새로운 접근법인 ‘제도적 행위이론(Institutional work theory)’의 적용을 통해 밝히고자 한다.

이러한 사례분석을 위하여 본 연구에서는 국내외 1차 자료와 2차 자료, 인터넷 및 신문 기사를 활용하고자 한다. 또한 중국과 러시아의 현지

조사를 통해 확보한 현지전문가 및 GTI 사무국 직원과의 인터뷰 자료와, 국내 전문가 및 과거 GTI에 참여했던 관료와의 인터뷰 자료 또한 보조적으로 활용하고자 한다. 우선 본문 II장에서는 기존문헌검토를 위하여 국내외 학술서적 및 정기간행물 등 2차 자료를 주로 활용할 것이다. 다음 본문 III장과 IV장에서는 두만강개발계획이 형성되고 제도적으로 변화해 나가는 과정을 구체적으로 제시하고 이를 분석하기 위하여, 1990년대에 작성된 통일원 교류협력국 내부책자 및 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 공식보고서와 두만강개발계획(GTI) 공식 홈페이지(<http://tumenprogramme.org>)에 기재되어 있는 회의자료 및 선언문 내용을 우선적으로 활용할 것이다. 또한 사례 설명을 보충하기 위하여 현지조사 및 국내전문가 면담을 통하여 확보한 인터뷰 자료와, 국내외 2차 문헌 및 그에 포함된 인터뷰 자료와 신문기사 자료를 보조적으로 함께 활용하고자 한다.

3) 논문의 구성

본 논문의 구성은 크게 기존문헌 검토와 사례 연구, 그리고 사례 분석의 세 부분으로 나뉘어진다. 우선 본문 II장에서는 두만강개발계획에 대하여 그 동안 행해져 온 기존연구들을 검토하고 선행연구의 한계점 및 본 연구에서 새롭게 제시하고자 하는 점을 밝히고자 한다. 그 이후에 본 연구에서 주로 적용하고자 하는 신제도주의와 그에서 파생된 제도적 행위 이론의 이론적 개념에 대하여 살펴보고, 이를 통하여 본 연구의 이론적 분석틀을 제시할 것이다.

이후 III장에서는 두만강개발계획의 발전과정 및 제도적 변화의 흐름을 제도적 태동기와 소강기, 그리고 재생기의 세 시기로 나누어 서술하고자 한다. 태동기는 TRADP 형성기인 1988년에서 1998년, 소강기는 TRADP에서 GTI로의 전환기인 1999년에서 2008년, 그리고 재생기는 GTI의 제도적 개혁 및 국제기구화가 이루어지는 2009년에서 2016년의 시기로 설정한다. 각 절에서는 시기별로 두만강개발계획에 대한 제도적 구상과정 및 각국의 입장변화, 그리고 실제적인 제도적 변화과정에 대한 구체적인 내용이 제시될 것이다.

다음 IV장에서는 III장에서 다룬 제도화 과정의 내용을 바탕으로 하여, II장에서 제시된 이론적 분석틀을 중심으로 두만강개발계획의 형성과 재생을 가능하게 한 요인에 대하여 분석하고자 한다. 사례 분석은 비국가 행위자의 제도적 혁신노력과 동북아지역 국가행위자들의 전략변화를 설

명하고, 이 두 가지 속성이 어떻게 상호작용하여 제도적 변화를 추동했는지에 대한 종합적 설명으로 이루어질 것이다. 또한 이러한 상향식 제도화가 지니는 한계 및 본 연구의 한계점에 대하여 제시하고자 한다.

마지막으로 V장에서는 연구 내용을 정리하고 본 연구가 동북아시아 지역협력 연구에 기여할 수 있는 함의를 밝히는 한편, 연구의 한계점을 극복하기 위한 후속연구 과제를 제시할 것이다.

II. 기존연구검토 및 분석틀

1. GTI 선행연구 검토

두만강개발계획(GTI: Greater Tumen Initiative, 이전 TRADP: Tumen River Area Development Programme)에 대한 선행연구는 크게 ‘소지역협력(subregional cooperation)’이라는 특수한 형태의 경제협력을 설명하기 위한 사례 제시 연구와, 동북아시아 접경지역의 개발 기제로서 두만강개발계획의 현황 및 문제점을 분석하기 위한 개별 연구의 두 가지로 나누어진다.

먼저 ‘소지역협력’의 프레임워크에 대한 연구들은 소지역협력이라는 협력형태가 지니는 구조적 특수성과 그로 인한 지역 경제통합의 가능성을 강조하며, 이를 보여주기 위한 여러 사례 중 하나로서, 혹은 개별사례로서 GTI(이전 TRADP)를 제시하고 있다.⁹ 소지역협력이란 지역 전체의 통합보다 국가간 공동이해관계에 있는 특정지역만 제한적으로 개방하여 경제

9 소지역협력 사례나 지역통합의 기제로서 GTI(TRADP)를 연구한 논문으로는 다음을 참조. Thant, Myo et al. 1995. Growth triangles in Asia: a new approach to regional economic cooperation. Oxford University Press; Chen, Xiangming. 1995. "The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones." International Journal of Urban and Regional Research 19.4 (1995), pp.593-621; Marton, Andrew et al. 1995. "Northeast Asian economic cooperation and the Tumen River area development project." Pacific Affairs (1995), pp.9-33; Guo, Rongxing. 1996. *Border-Regional Economics*. Physica-Verlag Heidelberg; 송은희. 1996. 「아태지역의 성장삼각지대: 소지역주의의 전망」 국제정치논총 제36집 1호, pp. 105-127; Peng, Dajin. 2002(a). "Subregional Economic Zones and Integration in East Asia." Political Science Quarterly, Volume 117, No.4, pp.613-641; Peng, Dajin. 2002(b). "Invisible linkages: A regional perspective of East Asian political economy." International Studies Quarterly (2002), pp.423-447; Breslin, Shaun and Glenn D. Hook(eds.), *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan Ltd 2002

적 연결고리를 통한 상호이익의 도모에 초점을 두는 국지적 통합(local integration)의 개발협력 방식을 말한다.¹⁰

소지역협력을 일컫는 용어는 연구자에 따라서 소지역경제지대(subregional economic zones), 성장삼각지대(growth triangle), 접경지역협력(border-area cooperation), 접경경제지역(cross-border economic regions), 소지역주의(microregionalism) 등 다양하게 존재한다. 로리그(Rorig 1967)는 소지역협력의 개념이 역사적으로 새로운 것이 아니며, 아직 국민국가의 형태가 나타나지 않았던 전근대(pre-state era) 시기에도 소지역주의(microregionalism)는 경제 영역에서 정치 영역으로의 파급효과(spillover effect)를 형성하는 기제로 작동하였다고 보았다. 예를 들어, 19세기 후반 독일의 근대국가 건설은 복잡하게 상호연결된 한자(Hansa: 12, 13세기 유럽의 편력상인(遍歷商人))들간의 경제적 지역화가 정치적 영역으로 파급(spill-over)되면서 이루어진 것이다.¹¹

동아시아에서 처음으로 소지역협력의 프레임을 시도한 것은 싱가포르의 전 총리인 고촉동(Goh Chock Tong)이었다. 1989년 당시 싱가포르의 부총리였던 고촉동은 인접한 말레이시아와 인도네시아의 저렴한 노동력과 넓은 토지 및 자원을 싱가포르의 자본력과 연결시키기 위하여, 싱가포르와 말레이시아 조호르주(Johor Bahru), 그리고 인도네시아 리아우제도(Riau Islands) 간의 초국경분업을 목적으로 하는 시조리 성장삼각지대(SIJORI Growth Triangle)¹²의 프레임워크를 새롭게 제시하였다. 성장삼각

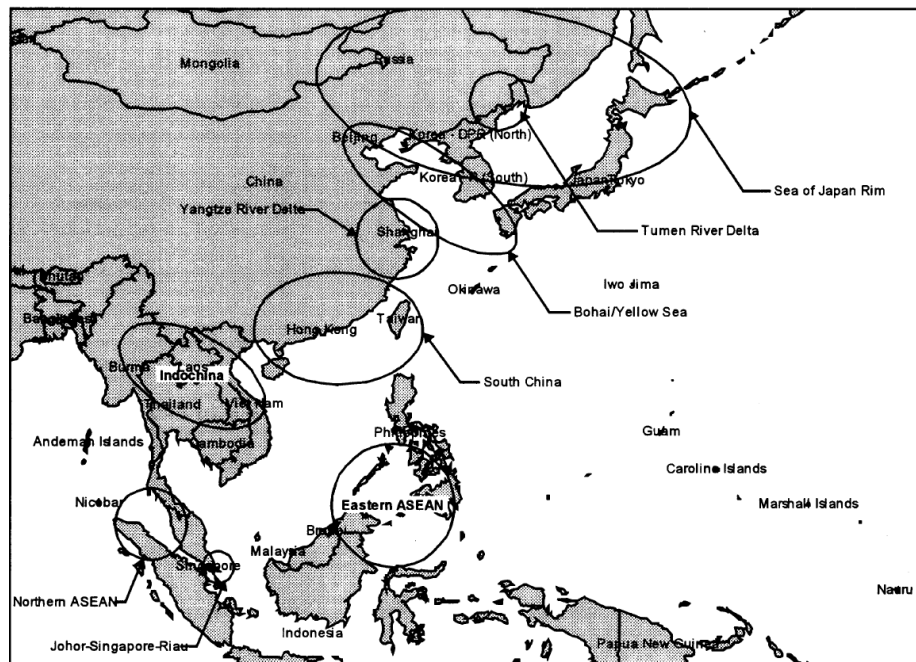
¹⁰ 소지역협력을 정의하는 용어를 제시한 논문으로는 다음을 참조. Peng, 2002(a); 송은희, 1996; Breslin and Hook, 2002; Thant et al., 1995; Wang, Jen-hwan. 2001. "Governance of a Cross-Border Economic Region: Taiwan and Southern China." In Drover, Glenn et al. (eds.), *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, Nova Science Publishers 2001, pp.111-128; Yue, Chia Siow. 1997. "Regionalism and subregionalism in ASEAN: The free trade area and growth triangle models." In *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*, NBER-EASE Volume 6, University of Chicago Press(1997); Humphries, Anne Marie et al. 1995. "Growth Triangles of South East Asia." East Asia Analytical Unit, ISBN 0 642 23571 6; Lloyd, Peter J. and Hyun-Hoon Lee. 2001. "Subregionalism in East Asia and Its Relationship with APEC." *The Journal of the Korean Economy*, Vol.2, No.2(Fall 2001), pp.211-227

¹¹ Breslin, Shaun and Glenn D. Hook. 2002. "Microregionalism and World Order: Concepts, Approaches and Implications." In Breslin, Shaun and Glenn D. Hook (eds.), *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan Ltd 2002, pp.1-2; Rorig, Fritz. 1997. *The Mediaeval State*, London: Batsford.

¹² 2016년 현재는 협력 영역을 확장하여 3국의 국가명을 따서 IMS-GT(Indonesia-

지대라는 용어 또한 고촉동 전 총리가 고안한 것이다. 시조리 성장삼각지대는 90년대에 상당한 경제적 성과를 나타내었으며 이에 힘입어 성장삼각지대의 프레임워크는 빠르게 확산되면서 아세안 내에서 가장 중요하고 빈번하게 사용되는 협력의 형태로 자리잡게 되었다.¹³ 이는 다음 <그림 2-1>에서 확인할 수 있듯이 동아시아 지역 전체에 동시다발적으로 확장되는 모습을 보였다.

<그림 2-1> 동아시아의 소지역협력 양상¹⁴



출처: Peng, 2002(a), pp.614

Malaysia-Singapore Growth Triangle)라고 불리고 있다.

¹³ 1992년 4차 아세안 정상회의에서는 아세안 국가들에게 성장삼각지대를 형성할 것을 강력히 권고(mandate)하는 조항(1992년 싱가포르 선언 5항)이 포함되었으며, 2002년 35차 아세안 장관회담 공동성명(25항)에서도 소지역협력의 중요성이 재차 강조되었다.

¹⁴ 현재 아세안 내에는 시조리 성장삼각지대를 필두로 하여, 북아세안 성장삼각지대(말레이시아 북부-인도네시아 북수마트라-남부 태국), 동아세안 성장삼각지대(필리핀 민다나오'술루,팔라완-브루나이-말레이시아 사바,사라와크,라부안), 대메콩강 개발협력(캄보디아-라오스-베트남-미얀마-태국-중국 등) 등 다양한 소지역협력들이 중첩적으로 진행되고 있다. 또한 소지역협력의 기제는 아세안을 넘어 동아시아 지역 전체에서 나타나고 있는데, 여기에는 대중국 소지역협력(Greater China Subregional Economic Zones-이하 SREZ로 표기), 남중국 소지역협력(South China SREZ), 양쯔강 삼각주 소지역협력(The Yangze River Delta SREZ), 환일본해권 소지역협력(The Sea of Japan Rim SREZ) 그리고 본 연구에서 중점적으로 다룰 두만강 삼각주 소지역협력(Tumen River Delta SREZ) 등 다양한 사례가 포함된다. (Peng, 2002a, pp.614-616)

이러한 소지역협력들은 대부분 경제적 동인에 의해 추동 되었으며, 경제·기능적인 영역에서의 국지적 통합을 시작으로 더 거시적인 통합으로의 연결가능성을 도모한다는 점에서 기능주의적 관점과 유사한 접근을 취하고 있다. 다진 펑(Dajin Peng 2002a, 2002b)은 비공식적 경제통합 기제인 소지역경제지대(subregional economic zones: SREZs)가 정치적 갈등을 우회한 경제통합을 창출할 수 있으며 동아시아 지역통합에 기여할 수 있다고 보았다. 그는 소지역협력이 경제발전단계의 차이를 적극 활용하여 경제적 상호보완성을 보인다고 분석하였다. 특히 선진국의 자본과 기술이 저발전 단계 국가의 저렴한 노동력과 자원과 융합되는 ‘흡수(absorption) 효과’ 및 선진국의 기술, 경영, 기업문화가 소지역협력 당사국만이 아니라 주변지역으로 확산되는 ‘전파(radiation) 효과’를 강조하였다.¹⁵ 송은희(송은희 1996)는 기업이 자발적인 주체가 되고 정부가 개입하는 형태로서의 성장삼각지대(growth triangle)가 경제와 정치 양 측면에 있어서 지방의 자율성을 증진시킴으로써 지역 기구수립에 중요한 역할을 담당할 수 있음을 시사하였다. 특히 성장삼각지대가 성장에 기반한 사적 영역의 창발과 정부개입이 혼합된 연계적 협력방식에 입각한 것이기 때문에, 상호개발이익의 가시화로 인해 인접지역으로 확대되어 제도적으로 통합된 소지역주의로 전환될 수 있다고 보았다.¹⁶

그러나 신기능주의적 파급효과(spill-over effect)에 주목하는 이러한 논자들은 동아시아 지역 경제협력의 발전방향 및 지역통합 가능성을 시사하고 있지만, 경제적 효과에 주로 초점을 맞추어 동아시아 지역주의의 제도적 발전과정과 그에 수반되는 정치적 상호작용에 대해 상대적으로 낮은 관심을 보이고 있다. 특히 동북아시아 지역의 소지역협력 사례의 경우 북한 변수나 중일관계, 러일관계 등 정치적 변수들이 협력의 장애가 되고 있음을 지적하고 있으나, 소지역협력의 기능적 이익과 국가전략이 상호작용하는 부분에 대한 설명이 부족한 편이다. 또한 소지역주의의 틀이 국가 행위자뿐만 아니라 국제기구, 지역정부, 기업 등 다양한 행위자들의 상호작용을 통해 역내 국가들의 강한 주권규범과 정치적 긴장상태 등 범지역주의 차원의 구조적 경직성을 우회하여 협력을 도모할 실질적 대안이 될 수 있다고 제시하고 있으나, 비국가행위자들의 실질적인 역할에 대한 구체적인 설명은 다소 원론적이고 미흡한 편이다.

GTI에 대한 다른 연구들은 소지역협력이라는 특수한 틀을 강조하

¹⁵ Peng, 2002(a), pp.616-618, 636-638; Peng, 2002(b), pp.3-10

¹⁶ 송은희, 1996, pp.14-19

기보다 동북아시아, 특히 북·중·러 접경지대의 독특한 지역정치적 환경 하에서 GTI가 지니는 함의 및 문제점에 대해 분석하고 있다. 이러한 연구들의 공통적인 특징은 GTI(TRADP)를 실패했거나 부분적으로만 성공한 장치로 평가하고 있다는 것이다. 이는 TRADP가 초기 형성될 때 세워진 계획과 현재 GTI 사업의 성과 사이에 큰 괴리가 존재하기 때문이다. 따라서 이 연구들은 주로 GTI(TRADP)가 실패한 원인을 분석하고 동북아 지역협력의 시기상조성을 지적하거나, 향후 GTI의 지역 경제정치적 잠재력을 실현시키기 위해 어떤 전략이 필요한지를 제시하고 있다.

먼저 GTI를 종합적으로 분석한 연구들은 GTI(TRADP)가 실패한 원인에 대하여 다중적인 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 본다.¹⁷ 우선 기능적인 측면에서 표면적으로 GTI가 실패했던 가장 큰 원인은 초기 사업 계획을 지나치게 비현실적으로 구성했으며 그를 실현시킬 충분한 자원을 조달하지 못했기 때문이라고 지적된다.¹⁸ 두만강 지역이 각국의 변방지역으로서 사회간접자본이 취약한 지역이라는 점도 자원조달을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 여기에 더하여 TRADP¹⁹의 의사결정 장치가 사업 진행을 지연시키는 원인이었다는 평가도 있다. 초기 TRADP의 정부간협의체인 계획관리위원회(PMC: Programme Management Committee)는 만장일치를 원칙으로 하였기 때문에 일부 회원국 불참 시 논의 진행이 어려

17 GTI(TRADP)에 대한 기능적 분석 및 종합적인 평가를 시도한 논문으로는 다음을 참조. 심의섭, 이광훈. 2001. 『두만강 개발 10년의 평가와 전망』, 대외경제정책연구원(KIEP) 지역연구회시리즈 01-06; 배종렬. 2003. 「두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구」, 안충영, 이창재 엮음, 2003, 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』, 박영사, 제3장 1절 pp.172-211; Chen, Hsi-I Angel. 2009. "Transnational Subregional Cooperation in Practice: Dynamics of Micro-regionalism and Micro-regionalization in the East Pacific." Ph.D. Thesis, UK: University of York; 조명철, 김지연. 2010. 『GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제협력방안』, 대외경제정책연구원(KIEP) 연구자료 10-16; 이성우. 2010. 「두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로」, 제주평화연구원 정책포럼 No. 2010-20/2010년 7월; UNDP Evaluation Paper. 2011. 「Strategic Review on Greater Tumen Initiative」, GTI Secretariat; Koo, Chung-Mo, Hyun-Hoon Lee, Donna Yoo. 2012. "Northeast Asian Economic Cooperation: Assessment and Prospects of the Greater Tumen Initiative." 동북아경제연구 제24권 제2호 pp. 313-353, 1225-4363 KCI; 박지연. 2014. 「광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점」, 수출입은행 기획논단, 수은북한경제(2014 겨울호)

¹⁸ 배종렬, 2003, pp.188; 이성우, 2010, pp.8-10

¹⁹ GTI로 넘어오면서 의사결정과정의 제도적인 문제점들은 다소 개선되었다. 협의위원회가 단일한 주요 의사결정기구로 자리잡았으며, 사업추진 효율성 제고를 위한 Fast Track 제도(2개국 승인체제)에 대한 합의가 이루어졌다.

왔다. 게다가 TRADP의 제도적 협의체계가 초기 일원화된 체제(PMC)에서 이원화된 체제(협의위원회: 전체 회원국/조정위원회: 접경 3국)로 바뀌면서 의사결정 과정의 조정이 더욱 어려워졌다는 것이다. 회원국들의 국가체제적 이질성 또한 제도적 어려움을 심화시켰다. 접경 3국인 북한, 중국, 러시아는 (구)사회주의 국가로서 국가 간 다자협력을 위한 국내법 및 제도적 장치가 미비했다는 것이다. 예를 들어, 당시 중국 중앙은행(PBOC)은 자국 영토 내의 사업에만 대출을 보장하도록 법으로 지정되어 있었다.²⁰

이와 같이 투자자금 부족과 참가국들의 다자협력 경험 부족으로 인한 제도적 장치의 미성숙함이 문제점으로 지적되었지만, 휴즈(Christopher W. Hughes 2002)와 첸(Xiangming Chen 1995) 등의 연구는 이러한 기능적인 문제들이 만들어진 근본적인 원인은 결국 참가국들의 정치적 갈등 및 이해관계의 충돌에서 온 것이라고 분석하고 있다.²¹ 이들의 연구는 GTI와 같은 다자적 프로젝트가 동북아에서 성공하기 위해서는 국가행위자(중앙정부)들의 적극적인 참여 및 상호 이해관계 조율이 필수적이라고 보는데, GTI의 경우 회원국들이 각자 원하는 협력 프로젝트의 형태가 달랐고 상호불신이 강했기 때문에, 참여국가들이 사업 진행에 필요한 제도적, 재정적 자원을 마련하고자 하는 의지를 보이지 않았던 것이 실패 원인이라고 보고 있다. 북핵문제와 영토갈등 등 역내 정치안보적 긴장 상황도 주기적으로 GTI의 진전을 어렵게 하는 요소가 되었다고 지적된다.

이처럼 GTI를 실패한 제도로 규정하고 그 원인을 동북아 지역정치 구도와 국가개발전략의 충돌 등 구조적인 요인으로 파악하는 연구들이 있는 반면, GTI를 부분적으로 성공한 제도로 규정하고 그 형성과정에서 국제기구와 지방정부, 기업 등 비국가행위자(non-governmental actor) 혹은

²⁰ Pomfret, 1997, pp.84-85;

²¹ GTI(TRADP)에 대하여 국가전략 및 국제관계의 영향을 중시하는 구조적 설명을 제시한 연구로는 다음을 참조. Marton et al 1995; Chen, Xiangming. 1995. "The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones." *International Journal of Urban and Regional Research* 19.4 (1995), pp.593-621; Rozman, Gilbert. 1998. "Flawed Regionalism: Reconceptualizing Northeast Asia in the 1990s." *The Pacific Review*, 11(1), pp.1-27; Hughes, Christopher W. 2002. "Tumen River Area Development Programme(TRADP): Frustrated Microregionalism as a Microcosm of Political Rivalries." In Breslin, Shaun and Glenn D. Hook(eds.), *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan Ltd 2002, pp.115-143; Liu, Tonytai-Ting. 2014. "Revisiting Frustrated Micro-regionalism: An Analytical Eclectic Analysis of the Greater Tumen Initiative." *Virginia Review of Asian Studies*, Volume 16(2014), pp.217-230.

국가하위행위자(subnational actor)의 역할을 강조한 연구들도 존재한다.²² 코튼(James Cotton 1996)은 두만강지역을 다자적 협력을 통해 개발하고자 하는 개념을 만드는 데 있어, 중국 길림 지역의 개별행위자들과 관료, 지역기구들이 중요한 역할을 하였음을 강조하였으며, 폼프렛(Richard Pomfret 1997)은 두만강지역의 경제발전이 가속도를 얻을 수 있게 된 것은 해당 지역에 투자한 기업들(특히 현대와 같은 한국기업들)의 역할이 컸다고 지적하였다. 블랑샤르(Jean-Marc F. Blanchard 2003)는 GTI(TRADP)를 발전시키는 과정에서 국제기구인 유엔개발계획(UNDP)과 지역행위자들이 중요한 역할을 했음에도 불구하고 이러한 비국가 행위자들이 종종 분석에서 제외된다는 점을 지적하였다.²³

이렇듯 GTI에 대한 선행연구들은 소지역협력의 틀이 지니는 경제·기능주의적 잠재력에 주목하는 연구와, 동북아 국가들의 정치적 경쟁구도가 GTI에 그대로 발현된다는 점을 지적하는 연구, 그리고 GTI와 같은 (소)다자 경제협력 사업에서 비국가 행위자들의 역할을 강조하는 연구로 나누어진다. 이러한 선행연구들이 지니는 한계점은 첫째, GTI(TRADP)에 대하여 지나치게 성과중심적인 평가를 내리고 있다는 점이다. 물론 GTI가 초기에 구성한 거창한 사업계획에 비하여 미미한 경제적 성과를 보인 것은 사실이지만, GTI가 동북아 지역에서 최초로 시도된 다자협력의 기제라는 점, 그리고 비교적 적은 성과에도 불구하고 25년이 넘는 기간 동안 그 제도적 생명력을 유지하고 있다는 점을 고려할 때, 결과중심적 분석을 넘어서 내부 동학에 대한 설명이 보충될 필요가 있다. 다자협력의 아이디어가 만들어지고, 여러 행위자들의 관심이 모아지고, 이에 대한 정치적 협의 및 타

²² GTI(TRADP)에 대하여 국제기구나 지방정부 등 비국가행위자 중심의 설명을 제공하거나 거버넌스를 강조한 연구로는 다음을 참조. Cotton, James. 1996. "China and Tumen River Cooperation: Jilin's Coastal Development Strategy." *Asian Survey*, Vol.36, No.11 (Nov. 1996), pp. 1086-1101; Pomfret, Richard. 1997. "The Tumen River Area Development Programme." IBRU: Centre for Borders Research, *Boundary and Security Bulletin*(Winter 1997-1998), Durham University; Blanchard, Jean-Marc F. 2003. "Giving the Unrecognized Their Due: Regional Actors, International Institutions, and Multilateral Economic Cooperation in Northeast Asia," in Daniel W. Drezner, *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, University of Michigan Press, 2003, Political Science; Sasuga, Katsuhiko. 2004. *Micoregionalism and Governance in East Asia*, Routledge 2004; 전형권. 2006. 「동북아 소지역협력과 지역 거버넌스의 등장: 두만강유역개발계획(TRADP)을 중심으로」, *국제정치논총* 제46집 4호, pp.179-202

²³ Cotton, 1996, pp.1094-1096; Pomfret, 1997, pp.85-86; Blanchard, 2003, pp.49-51

협이 발생하고, 사업이 실행에 옮겨지는 일련의 내부적 과정에 대한 분석이 더해져야 GTI에 대한 좀 더 면밀한 평가가 이루어질 수 있을 것이다.

둘째, GTI에 참여한 행위자들과 그들의 역할이 좀 더 세분화될 필요가 있다. 지금까지의 연구는 주로 국가를 이익과 생각을 공유하는 단일한 하나의 집합행위자로 설정하고 국가전략의 차원에서 GTI를 평가해 왔다. 이러한 국가전략 중심의 분석은 소지역 다자협력의 틀에서 국가뿐 아니라 국제기구, 지방정부, 개별관료, 기업, 지역주민 등 다양한 행위자들이 각자의 이해관계와 목적을 지니고 제도 형성 및 발전에 기여하는 복잡한 상호작용에 대한 분석을 간과한다. 이는 국가행위자의 중요성이 다른 모든 요소를 압도해 버리는 동북아정치의 특성이 반영된 것이기도 하다. 몇몇 연구는 비국가 행위자들의 역할을 강조하고 있지만, 그들이 국가, 그리고 더 넓게는 지역구도와 어떻게 복합적으로 연계되는지에 대한 설명은 다소 부족하다. 따라서 본 연구에서는 지역구도와 국가 및 비국가행위자, 그리고 제도적 틀이 어떻게 복합적으로 상호작용하는지에 대해 살펴보고자 한다. 또한 국가주도적 발전방식(top-down mechanism)과 지역·경제주도적 발전방식(bottom-up mechanism)이 서로 충돌하는 것이 아니라, 순차적으로 맞물리는 지점을 밝혀보고자 한다.

셋째, GTI의 제도적 변화과정에 대한 보다 일관적이고 종합적인 분석이 필요하다. 우선 시기적으로 볼 때, TRADP가 만들어진 1990년부터 GTI가 존재해 온 현재(2016년)까지의 전체적인 기간을 분석단위로 하는 연구는 거의 없으며, 있다고 하더라도 구체적인 내부과정을 보여주기보다는 간략한 과정 제시와 함께 정책적 함의를 찾는 데에 그치고 있다. 따라서 본 연구에서는 GTI의 제도적 변화과정 자체를 통합적으로 분석하고 제도적 변화를 야기하는 요소들을 밝힘으로써 동북아 지역협력 제도화의 단초적 기제를 모색하고자 한다. 이를 위해서는 우선 제도 변화를 설명하는 이론적 틀이 요구되므로, 다음 절에서는 제도주의(Institutionalism) 연구에서 제도와 제도적 변화에 대해 어떻게 접근하고 있는지를 검토해 볼 것이다.

2. 신제도주의적 접근

제도주의 연구가 본격적으로 시작된 것은 19세기 후반에서 20세기 초였다. 이 시기의 제도 연구는 이론적이기보다는 규범적인 성향을 띠었으며, 주로 국가의 형성과정을 사회계약의 과정으로 보고, 법치주의와 구조

주의 및 규범적 접근을 강조하였다.²⁴ 이러한 이상주의적이고 비이론적인 경향에 반발하여 1950-60년대에는 행태주의적 혁명(behavioral revolution)이 이루어졌다. 주로 ‘합리적 선택 이론(rational choice approach)’으로 대표되는 행태주의적 제도연구에서는 방법론적 개인주의를 강조하여 사회현상을 ‘개인적 현상’의 집합으로 규정하며, 개인은 주어진 선호체계 하에서 합리적, 전략적인 선택을 통해 효용극대화를 추구하는 행위자로 정의하고, 제도 역시 그러한 개인적 선택의 산물에 불과하다고 보았다.²⁵ 따라서 1980년대 초까지 제도나 조직에 대한 연구는 대부분 집단행동(collective action)이나 전략적 선택 모델, 혹은 경제학의 조직이론(공공선택이론, 대리이론, 신제도경제학)으로 설명되었으며, 이들은 대부분 사회적 맥락에서 조직을 분리시키고 행위자의 선택을 분석하는 데 초점을 맞추었다.²⁶ 그러나 1980년대에 들어오면서 제도나 사회적 현상을 개별 행위자의 계산된 이익만으로 설명하는 데 대한 반발이 일어나면서 신제도주의(new institutionalism)가 등장하게 되었다.

신제도주의의 초기 관심은 행태적 설명을 거부하고 제도의 변화 그 자체를 다루는 데에 있었다. 특히 초기 연구들은 제도 간에 조직적 동형화(isomorphism)²⁷가 일어나는 원인에 대하여, 경쟁적 압력이나 효율적 동기에 의거하지 않고 설명하는 것을 목적으로 하였다.²⁸ 이들은 행태주의에서 극단적으로 행위자의 자율성을 강조하는 ‘주의주의의 접근법(voluntaristic view)’을 취하는 데 반발하여, 제도가 조직 내 행위자의 행

²⁴ Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, pp.1-3; Guy, B. Peters. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism,’* Continuum: London, pp.3-11

²⁵ Guy, 1999, pp.11-15; 김윤권. 2005. 「제도변화의 통합적 접근 - 역사적 신제도주의를 중심으로」, 한국정책학회보 제14권 1호 pp.299-400, pp.305

²⁶ Lawrence, Thomas B., Roy Suddaby, and Bernard Leca. 2009. “Intorduction: theorizing and studying institutional work.” In Lawrence. B. Thomas, Roy Suddaby and Bernard Leca(edit.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizaiton*. New York: Cambridge University Press, pp. ; DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol.48, No.2(Apr. 1983), pp.147-160

²⁷ 조직이나 제도들은 시간이 지날수록 서로 형태적 동질성(homogeneity)을 지니는 것으로 관찰되는데, 그 이유는 이러한 동질성이 제도적 존재의 정당화(legitimization) 기제로 작용하기 때문이다. (DiMaggio and Powell, 1983, pp.149)

²⁸ DiMaggio and Powell, 1983, pp.149-150

동을 제약하고 구성하며, 더 나아가 어떤 행위자가 자율성을 지니는 행위자가 될 수 있는지를 결정할 수 있다고 보는 ‘극단적 구조주의(radical structuralism)’²⁹의 접근법을 취하고자 하였다.³⁰ 제도가 구성되는 데 있어서 개인적 선호나 결정, 행동보다 개인을 둘러싼 환경 즉, 제도적 제약에 의해 행위의 패턴이 구성되는 측면을 강조하고자 한 것이다. 이 시기에 국제정치학계 내에서도 역시 ‘제도적 전회(institutional turn)’가 이루어지면서 신제도주의에 대한 관심이 증대되었다.³¹

신제도주의의 이론적 갈래는 크게 합리적 선택 제도주의(Rational choice insitutionalism), 사회학적 제도주의(Sociological institutionalism), 그리고 역사적 제도주의(Historical institutionalism)의 세 가지로 나눌 수 있다. 각각의 접근법은 서로 제도에 대한 정의가 상이하며 제도적 변화에 대해서도 각기 다른 입장을 취하고 있다.³² 다음 절인 본문 II장 3절의 <표 2-1>은 제도 변화에 대한 각 신제도주의 이론의 시각을 비교하고 있다.

우선 ‘합리적 선택 제도주의’는 1950-60년대에 일어난 행태학적 혁명(behavioral revolution)을 기반으로 하여 제도적 논의와 결합한 것으로, 개인들의 합리성과 효용극대화라는 행태주의의 이론적 전제를 공유하고 있다.³³ 합리적 선택 제도주의에서는 개인의 선호를 외부적으로 주어진 것으로 간주하며, 제도를 개인적 결정이 집합적 차원의 합리성으로 연결되는 도구로서 설명한다. 즉 제도란 개인들이 효용극대화를 위해 자발적, 의

²⁹ 예를 들어, 프랭크와 메이어(Frank and Meyer 2002)는 국민국가의 쇠퇴와 전후 사회의 경제문화적 변화가 개인적 행위자와 그들의 정체성에 대한 관심이 부상하는 조건이 되었다고 설명하며 구조결정론적 시각을 강조하였다. (Frank, David J. and Meyer W. John. 2002. “The profusion of individual roles and identities in the postwar period.” Sociological Theory, 20(1), pp.86-105)

³⁰ Lawrence et al., 2009, pp.11-13

³¹ Finnemore, Martha. 1996. “Norms, culture, and world politics: insights from sociology’s institutionalism.” International Organization 50, 2(Spring 1996), pp.325-47, pp.325-328

³² 신제도주의의 세 가지 접근법에 대한 연구로는 다음을 참조. Finnemore, 1996; Hall, Peter A. and Rosemary C.R.Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” MPIFG Discussion Paper 96/6; Thelen, Kathleen. 1999. “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” Annual Review of Political Science 1999.2, pp.369-404; Fioretos, Orfeo. 2011. “Historical Institutionalism in International Relations.” International Organization 65, (Spring 2011), pp.367-99; Guy, 1999

³³ Guy, 1999, pp.15-23

식적으로 설계한 결과물이며, 제도의 변화 또한 개인들의 선택에 의해 결정된다는 것이다.³⁴

‘사회학적 제도주의’는 합리적 선택 제도주의와 달리 제도적 형태와 절차들이 단순히 합리성에만 근거한 것이 아니라 문화적 실천의 전수 과정과 매개되어 나타난다고 본다. 사회학적 제도주의에서는 제도를 인간 행위를 조정하고 ‘의미의 틀’을 제공하는 상징체계로 정의한다. 제도는 개인에게 특정한 제도 내 위치를 부여하면서 사회화하고 행동규칙이 되는 ‘인지적 각본(cognitive scripts)’을 제공하는 것이다. 따라서 개인의 합리적 행위 또한 사회적으로 구성된 것이며, 개인이 제도를 구성하는 행위보다 제도에 의해 개인 행위가 구성되는 측면이 강조된다. 사회과학의 전통적 논의의 대상인 구조-행위 문제에 대하여, 구조가 행위자에 가하는 제약을 좀 더 강조하는 구조적 접근을 취하고 있는 것이다. 또한 제도적 변화가 일어나고 새로운 제도적 관행이 수용되는 것은 효율적 목적에서가 아니라 조직 및 참여자의 사회적 정당성을 확보하기 위한 것이라고 설명된다.³⁵

마지막으로 ‘역사적 제도주의’는 구조기능주의에 대한 반발로 출발하였으며, 제도를 정치체와 정치경제의 조직구조에 내재된 공식·비공식적인 절차와 습관, 규범으로 정의한다. 역사적 제도주의는 구조-행위 문제에 대하여 ‘계산적 접근법(calculus approach)’과 ‘문화적 접근법(cultural approach)’을 절충적으로 적용하고자 한다.³⁶ 제도의 구성적 제약뿐만 아니라 제도적 형태가 변화하는 과정에서 행위자가 끼치는 정치적 영향력 또한 고려하는 것이다. 역사적 제도주의는 분석의 요소들로서 ‘시간성(temporality)’과 ‘비회귀성(nonergodictiy)’, 그리고 이 두 가지 특성에 따른 ‘사건 순서(sequence)’의 개념을 중요하게 사용한다. 즉, 과거의 선택이 이후의 제도적 변화에 지속에 영향을 미치는 동학에 중점을 두고 있는 것이다. 이러한 접근법은 제도 변화의 비효율성과 예측불가능성을 내포하고 있다. 이에 따라 역사적 제도주의에서는 ‘경로의존성(path-dependency)’과 ‘중대국면(critical juncture)’의 개념을 강조한다. 제도가

³⁴ 김윤권, 2005, pp.305

³⁵ Hall and Taylor, 1996, pp.13-17

³⁶ 계산적 접근법이란 인간 행위를 도구적·전략적으로 가정하여, 제도는 행위자들의 행위와 기대를 변화시키고 내쉬균형처럼 제도를 지속시킨다는 접근법을 뜻한다. 문화적 접근법이란 개인의 효용극대화보다 순응화된 패턴을 더 우선시하며, 제도는 해석과 행위의 규범을 제공하고, 제도의 지속은 집단적 구성의 차원에서 정당화된다는 가정을 뜻한다. (Hall and Taylor, 1996, pp.5-10)

사회환경이 변화하는 과정 속에서도 경로의존적 속성으로 자기존재를 지속하는 성향이 존재하며, 제도의 변화는 점증적으로 변화하기보다 중대국면을 기점으로 급격한 변화가 이루어진다는 것이다.³⁷ 특히 피오레토스(Fioretos 2011)는 이미 제도화된 관념이나 조직은 다른 대안적 기제가 더 설득력을 얻음에도 불구하고 지속될 수 있음을 지적하며 제도적 경로의존성의 고착 효과(lock-in effect)를 강조하였다. 또한 우발적인 제도적 구성도 국내 이익집단을 형성하여 결과적으로 국가의 정책 선택에 영향을 줄 수 있음을 시사하였다.³⁸

역사적 제도주의에서는 이처럼 제도 변화의 우발성과 우연성을 강조하기 때문에 제도의 내적 불완전성을 전제하고 있다. 현존 제도가 실패하여 새로운 제도적 변화가 일어나더라도, 사실 완전히 새로운 제도가 만들어지는 것이 아니라 과거로부터 물려받은 제도의 요소들을 부분적으로 수정하고 보강함으로써 제도가 변화한다는 것이다. 제도적 보강은 기존 제도의 요소들을 부분적으로 변경시키거나 재결합하거나 혹은 새로운 요소들을 더함으로써 이루어지는데, 제도가 가지는 내재적 모호성(ambiguities) 그리고 제도화된 규칙과 그 집행간의 격차(gap)에 의해 불완전성을 내포하고 있기 때문에 행위자가 전략적 행위를 할 수 있는 기회를 제공하며 이는 종종 ‘의도되지 않은 결과(unintended consequences)’로 이어진다는 것이다.³⁹

역사적 제도주의의 이러한 제도적 고착효과에 대한 논의는 본 연구의 사례인 두만강개발계획이 오랜 시간 제도적 생존을 지속할 수 있었던 요인에 대한 실마리를 제공한다. 그러나 역사적 제도주의는 현존 제도적 양식이 어떻게 지속되는지에 대해서는 설명할 수 있지만, 제도의 초기 형성과정에서 어떻게 혁신이 발생하고 행위자의 정치적 과정이 수반되는지에 대해서는 구체적으로 설명해주지 못한다.⁴⁰ 경로의존성의 개념은 제도적 제약성을 중시하여 제도의 지속과 안정에 초점을 두기 때문에 태생적으로 ‘변화’에 대한 설명이 어렵다. 게다가 중대국면의 개념은 전쟁이나 공황과 같은 변화의 외생적 요인과 역사적 우연성을 강조하기 때문에 내생적 요인, 즉 행위자 전략에 의한 제도 변화의 메커니즘을 잘 설명해 주지 못한다.

³⁷ Hall and Taylor, 1996, pp.5-10

³⁸ Fioretos, Orfeo. 2011. “Historical Institutionalism in International Relations.” *International Organization* 65, (Spring 2011), pp.367-99, pp.376-378

³⁹ Fioretos, 2011, pp.376-380; 하연섭, 2006, pp.222-230

⁴⁰ Hall and Taylor, 1996, pp.5-10

행위자의 의도적이고 역동적인 행위노력을 간과한 것이다.⁴¹

최근 신제도주의의 흐름은 이러한 변화의 ‘내재적 동인(endogenous sources)’에 대한 설명을 제공하는 데에 주목하기 시작하였다. 특히 행위자의 주체적 판단과 노력에 의한 ‘의도적 행위(purposive action)’가 제도를 생성, 변화, 확산시키는 기제에 대한 관심이 증가하면서, 행위자와 제도의 관계에 대한 보다 균형 잡힌 시각을 제시하기 위해 ‘실천적 접근(practice approach)’⁴²이 등장하게 되었다.⁴³ 이는 인간의 행위와 그들이 배태된(embedded) 문화와 구조 간의 관계를 설명하기 위한 것으로서, 인간행위를 실행(execution)의 영역으로 제한하는 ‘파슨스적 구조주의(Parsonian structuralism)’와 무한대의 자율성을 지니는 행위자를 상정하는 극단적 ‘주의주의(voluntarism)’의 어느 쪽에도 치우치지 않고 구조-행위 관계의 순환적 성격을 강조하는 것이다.⁴⁴ 이러한 시각에서 제도란 신축적인 가치와 규범의 체계로 인식되어, 제도 내 구성원에 영향을 주는 동시에 행위자에 의해 영향을 받는 위치에 놓여지게 된다. 따라서 신제도주의에서는 주로 제도를 독립변수로 간주하지만 제도의 형성 및 변화, 특히 제도가 최초 생성될 시기에는 제도를 종속변수로 고려한다.⁴⁵ 특히 김윤권(김윤권 2005)과 하연섭(하연섭 2006)은 제도 변화 과정에 있어서 구조-제도-행위의 세 요소가 서로 상호작용을 하면서 복합적인 관계를 맺는 방식에 주목하였다.⁴⁶

하연섭(하연섭 2006)은 신제도주의의 최근 경향이 제도를 단일체(monolithic entity)로서가 아니라 복합체(complexes)로서 인식하는 데 있다는 점을 지적하며, 제도는 내부적으로 분화되어 있기 때문에 반드시 통합된 전체를 구성할 이유가 없고 완벽한 정합성을 갖추기 어렵다고 보았다. 그는 또한 신제도주의에서 제도 변화의 계기를 결정적 분기점에 따르는 단절적 균형모형으로 설명해 온 것과 달리 최근에는 점진적이고 완만한 변화가 더 현실부합적인 설명으로 받아들여짐을 강조하며, 제도가 완만히 변화한다면 제도변화의 원인은 외적 충격에서 오는 것이 아니라 내부적 원인에

⁴¹ 김윤권, 2005, pp.299-301; 하연섭, 2006, pp.218-220

⁴² ‘실천적 접근’에 대한 내용은 다음 절에서 더 자세히 다룰 것이다.

⁴³ DiMaggio and Powell, 1991, pp.23-24

⁴⁴ Lawrence et al., 2009, pp.11-13 (Bourdieu, 1993; Giddens 198; DiMaggio and Powell 1991 참조)

⁴⁵ 김윤권, 2005, pp.302-305 (Peters and Pierre. 1998, pp. 302p; Smith 1988, pp.102-103 참조)

⁴⁶ 김윤권, 2005, pp.302-305; 하연섭, 2006, pp.219-221

서 비롯된다는 것을 밝히고자 하였다.⁴⁷

김윤권(김윤권 2005)은 여기에 더하여 그 동안의 전통 제도주의 및 신제도주의 연구가 주로 구조적 접근을 취함으로써 구조-제도-행위 간의 연계에 대한 설명이 부족함을 지적하며 이를 극복할 대안으로 마호니와 스나이더(Mahoney and Snyder 1999)가 고안한 ‘통합적 접근법(integrative approach)’⁴⁸을 제시하였다. 그는 지금까지 각자 분리시켜 설명하던 구조, 제도, 행위의 세 가지를 계층화하고 이들 세 수준을 연계하는 고리를 설명하는 방식으로 신제도주의의 설명적 한계를 극복하고자 하였다. 그에 따르면, 제도적 변화의 계기는 우선 제도외적 맥락인 거시적·국내적 구조에서 나타나며, 이는 행위자에게 변화의 자극을 주는 결정적 분기점이 된다. 역사적 맥락에서 수립된 제도는 이러한 외적 충격 하에서도 자신의 지속을 견지하기 위하여 행위자에게 일정한 제도적 제약을 가하게 된다. 그러나 결정적 분기점은 제도적 제약을 형성하여 행위자를 구속하는 동시에, 행위자가 자신의 이익과 이념을 추구하기 위하여 전략적으로 제도를 변화시킬 기회를 제공하기도 한다. 따라서 행위자들은 자원을 동원하고 이념적 혁신을 시도하며 제도변화를 끊임없이 추구한다는 것이다.⁴⁹

본 논문에서는 두만강개발계획이 지난 25년간 거처온 제도적 변화를 설명하는 데 있어 이러한 통합적 접근법(Integrative approach)을 시도하고자 한다. 역사적 제도주의에서 제시된 제도의 구조적 제약과 경로의 존적 고착성의 개념만으로는 역내 협력의 역사가 거의 부재한 동북아시아 지역에서 두만강개발계획과 같은 다자적 협력의 메커니즘이 수많은 장애요소들을 지니고도 여전히 그 제도적 생명력을 유지해 온 기제를 충분히 설명해줄 수 없기 때문이다. 특히 본고에서는 그 동안 제도화 과정에 대한 설명에서 간과되어 온 행위자의 역할에 주목하고자 한다. 다양한 행위자들이 자신의 이익을 추구하기 위해 새로운 협력구상을 만들고 제도적 형성을 촉진하며 그러한 프레임이 지속되도록 자원을 동원하는 과정에 대한 설명이 수반되어야 좀 더 풍부한 제도적 분석이 가능해질 것이기 때문이다. 이를 위하여 최근 신제도주의 연구에서 새롭게 제시되고 있는 ‘제도적 행위 이론(Institutional work theory)’의 접근법을 차용하고자 한다. 제도적 행

⁴⁷ 하연섭, 2006, pp.223-225

⁴⁸ 구조적 접근(structural approach)과 주의적 접근(voluntarist approach)의 통합적 사용을 나타내는 용어. (Mahoney, James and Richard Snyder. 1999. "Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change." Studies in Comparative International Development 34, 2(1999), pp.3-32, pp.4-14)

⁴⁹ 김윤권, 2005, pp. 21-25

위 이론은 앞서 설명한 신제도주의의 ‘실천적 전회(practical turn)’의 맥락 하에서 새롭게 제시된 개념으로, 제도 변화에 있어 행위자가 지니는 역할에 좀 더 높은 비중을 가하고 있다. 다음 절에서는 이러한 제도적 행위 이론의 개념에 대해 자세히 살펴보고, 그 이론적 개념이 본 논문에 적용될 수 있는 지점을 밝히고자 한다.

3. 제도적 행위이론의 적용⁵⁰

앞서 설명하였듯이 신제도주의 연구는 제도적 변화를 설명하는 데 있어 ‘동형화(isomorphism)’와 같은 구조적 변화과정을 중요시하였다. 그러나 연구가 발전해나감에 따라 점점 제도를 형성하고 변화시키는 행위자의 역할에 대한 관심이 높아지기 시작하였다. 이러한 실천적 전환의 맥락에서 최근 등장한 것이 ‘제도적 행위 이론(Institutional work theory)’이다.⁵¹

제도적 행위(Institutional work)란 제도의 변화과정을 지칭하는 용어로, 제도가 오직 개인의 자율적 행위(agency)를 통해서만 재생산될 수 있다는 개념이다. 이는 인간의 ‘의도된 행위(purposive action)’의 중요성을 강조하는 버거와 루크만(Berger and Luckmann 1966), 그리고 슈츠(Schutz 1967)의 개념화에서 출발하고 있다. 개별행위자들은 제도를 대상화하고 의미를 부여하게 되는데, 그 과정에서 이들이 제도를 형성하고, 유지하고, 변형시키는 일련의 활동들을 제도적 행위라고 일컫는 것이다. 이는 롱(Wrong 1961)이 지적하듯이, 제도적 압력을 지나치게 강조하여 제도에 대한 개인의 영향력을 간과하는 사회학의 과잉사회화(oversocialization) 경향에 대한 비판에서 출발한 것이었다.⁵² 차스키

⁵⁰ 제도적 행위이론에 대한 연구로는 다음을 참조. Eisenstadt, 1980; DiMaggio, 1988; DiMaggio and Powell, 1991; Lawrence. B. Thomas, Roy Suddaby and Bernard Leca(edit.), 2009; Dobbin, F. 2010; Battilana and D'Aunno, 2009; Lawrence, Thomas B., Roy Suddaby, and Bernard Leca. 2009; Pawlak, Mikolaj, 2011; Greenwood, Suddaby and Hinings, 2002; Lawrence, Thomas B. and Roy Suddaby, 2006; Hardy, Cynthia and Steve Maguire, 2008; Battilana, Julie, Bernard Leca, Eva Boxenbaum, 2009;

⁵¹ DiMaggio and Powell, 1983, pp.149

⁵² Dobbin, Frank. 2010. "Review of Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, and Bernard Leca, eds., Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations". Administrative Science Quarterly 55:673-677, pp.1-3 (Berger and Luckmann 1966; Schutz 1967; Wrong 1961 참조)

(Schatzki 2001)는 신제도주의의 ‘실천적 전환’에 대하여, “이론적 관심이 시스템, 구조, 그리고 주체-객체 간 이분법에서, 체화되고(embodied) 물질적으로 조정된(mediated) 일련의 인간 행위가 실천적 이해를 중심으로 조직되는 과정으로 옮겨간 것이다” 라고 정의하였다.⁵³ 이러한 관점은 사회학의 주요 난제인 ‘내재화된 행위자의 모순(the paradox of embedded agency)’을 해결하기 위한 시도 중 하나라고 볼 수 있다.

내재화된, 혹은 배태된 행위자의 모순이란 구조-행위 문제, 즉 행위자를 규정하고 제약하는 구조와 그 구조를 형성하고 영향을 끼치는 행위자의 자유의지 간의 긴장관계를 일컫는다. 신제도주의는 행태주의적 접근에 반발하여 구조적 관점을 강조하였지만 그로 인해 애초에 제도의 형성과 변화가 행위자의 행동의 결과물임을 간과하는 모순점을 안게 되었다. 제도적 행위이론은 이렇듯 제도적 환경에 의해 구성되고 제약 받는 행위자가 어떻게 변화의 동기를 가지고 이를 추진하는지를 설명하며, 구조가 행위의 매개이자 결과가 될 수 있다는 것을 알리기 위한 목적에서 출발하였다. 제도가 행위를 구성하고 제약한다는 전통적 설명에서 벗어나, 행위자들이 자신의 이익과 가치에 맞게 ‘의도적으로’ 제도를 조정하고 새로운 제도를 형성하거나 기존 제도를 해체하는 등, 행위가 제도에 영향을 미치는 부분에 초점을 두고 있는 것이다.⁵⁴

제도적 행위에 대한 개념을 처음 고안한 디마지오(Paul J. DiMaggio 1988)는 제도 연구에서 이익과 행위자의 자율성이 제외되어 온 점을 비판하며, 이러한 접근법은 제도 연구의 대상을 성공적으로 확산되고 제도화된 조직적 형태와 관행에만 국한시킬 수밖에 없기 때문에, 완성되지 않은 제도화 ‘과정’에 대해 잘 설명해주지 못한다고 지적하였다. 제도가 만들어지고 재생산되고 해체되는 일련의 과정은 결코 이익이나 정치적 과정 없이 설명할 수 없으며 이는 필연적으로 행위자들의 정치적 노력과 전략을 수반한다는 것이다. 그는 이처럼 특정한 제도적 구성을 원하는 행위자가 자원을 동원하여 새로운 제도를 형성하거나 기존의 제도를 변형시키는 행위를 ‘제도적 혁신(institutional entrepreneurship)’이라 개념화하며 제도적 분석에 행위자(agency), 권력(power), 이익(interests)을 포함시키고자

⁵³ Schatzki, Theodore R. 2001. “Introduction: Practice Theory.” In Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina and Eike von Savigny(eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London, New York: Routledge, pp.1-14, pp.2-3

⁵⁴ Pawlak, 2011, pp.356-359

하였다.⁵⁵

로렌스, 수다비, 그리고 레카(Lawrence, Suddaby and Leca 2009)는 이러한 디마지오의 초기 관념을 더욱 발전시켜 제도행위연구의 이론적 확장을 시도하였다. 그들은 제도적 행위에 대하여 “개인이나 조직이 제도를 만들고, 유지하고, 해체하고자 하는 목적성 있는 행위(purposive action)”라고 정의하며 개인이나 일개 조직의 ‘목적성’을 강조하고 행위자가 제도의 구조적 제약을 넘어서는 일정한 영향력을 행사할 수 있으며, 이러한 영향력은 종종 의도되거나 예상되지 않은 결과로 이어진다고 분석하였다. 특히 그들은 지금까지 행위가 제도에 미치는 영향에 대한 연구에서 주로 성공적으로 제도적 변화를 이루어 낸 행위자들에 초점을 맞추어 왔기 때문에 ‘의도치 않은 결과(unintended consequences)’가 쉽게 간과되어 왔음을 지적하였다.⁵⁶ 따라서 이들은 신제도주의의 실천적 접근을 강조하였는데, 이는 실천적 프레임워크에서는 결과적 효과가 아니라 ‘과정’ 자체에 중점을 두기 때문이다. 로렌스와 수다비(Lawrence and Suddaby 2006)는 제도적 행위를 정의하는 데 있어 완료형이 아닌 진행형 어미를 쓰고 있다. “제도적 행위란 제도를 형성하고(creating), 유지하고(maintaining), 해체하는(disrupting) 행위자의 행동을 뜻하는 것”이라고 정의한다. 따라서 제도적 행위에 대한 논의는 결과적 성취가 아니라 일련의 행위들이 이루어지는 ‘과정 자체’에 대한 것이어야 한다. 제도적 변화란 결과가 있는 닫힌 과정이 아니라 제도 자체가 끊임없이 역동적으로 움직이는 과정에서 계속 변화에 노출되어 있는 열린 과정이기 때문이다.⁵⁷

또한 실천적 관점에서 보면 행위의 제도화된 패턴은 행위자 간 상호작용을 통해서 생산(재생산)되기 때문에, 한 행위자는 다른 행위자에게 ‘객관적인’ 제도적 제약을 가하지 못한다.⁵⁸ 제도적 행위를 하는 행위자는 자신이 의도한 결과와 실제 결과물 사이의 관계를 계속 성찰하며, 끊임없이 목표를 설정하고 행동으로 옮기고 결과를 마주하면서, 의도되지 않은

⁵⁵ DiMaggio, Paul. J. 1988. “Interest and agency in institutional theory.” In L.G. Zucker (ed.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, 1988 Cambridge, Mass.: Ballinger, pp.3-22, pp.5-8

⁵⁶ Lawrence et al., 2009, pp.11; Pawlak, 2011, pp.357; Lawrence, Thomas B. and Roy Suddaby. 2006. “Institutions and Institutional Work,” in Steward R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence and Walter R. Nord(eds.). *Handbook of Organization Studies*, 2006. London:SAGE(2nd edition), pp.215-254, pp.214

⁵⁷ Lawrence and Suddaby, 2006 pp.215; Dobbin, 2010, pp.1-3

⁵⁸ Lawrence and Suddaby, 2006, pp.215

결과로 이어질 경우 자신의 목표를 수정하는 성찰적 존재이다.⁵⁹ 파블라크(Pawlak 2011)는 제도적 행위의 의도되지 않은 결과에 대한 행위자의 성찰적 대응을 제도적 타협, 제도적 실패, 지속적 재제도화의 세 가지 유형으로 분류하였다. 여기에서 중심적 개념은 제도적 타협의 개념으로, 이는 제도를 변화시키려는 행위의 결과가 ‘의도된 그대로 이루어질 경우’와, ‘의도된 것과 완전히 반대로 실패할 경우’의 극단적인 두 결과 사이에 펼쳐져 있는 ‘어느 정도 타협된 결과’의 연속체(continuum)를 말한다.⁶⁰

제도적 행위이론에서는 제도적 변화에 대하여 다음과 같은 접근을 취하고 있다. 우선 제도화된 조직의 형태는 물질적 혹은 이념적 이익을 가지는 행위자들이 그를 생산(재생산)하고자 ‘제도적 행위’를 할 때 생산(재생산)된다. 제도적 행위는 조직 안에서 끊임없이 이루어지며 새로운 행위자를 사회화한다.⁶¹ 다음 <표 2-1>은 제도 변화에 대한 신제도주의 학파들과 제도적 행위이론의 입장을 비교하고 있다. 제도적 행위이론은 행위자의 의도성과 자율성을 강조한다는 점에서 합리적 선택 제도주의와 유사한 점이 있지만, 제도의 변화과정에서 행위자 간 정치적 관계 및 맥락을 중요시한다는 점에서 역사적 제도주의와도 유사성이 있다.

<표 2-1> 신제도주의 학파들과 제도적 행위이론의 제도연구 인식구조 비교

	합리적 선택 제도주의	사회학적 제도주의	역사적 제도주의	제도적 행위이론
제도 형성	효용극대화를 추구 하는 개인의 의도 적 창설	인간의 의도와 상 관없이 사회적 행 위나 규범 측면에 서 생성되며 동형 화 됨	-인간의 의도 및 역사적 우연성에 의한 제도형성 -역사적 맥락 (과거 제도에서 채 택 또는 창출)	제도적 행위자가 자신의 이익과 가 치에 맞게 ‘의도적 으로’ 제도를 형성, 유지, 해체 (제도적 행위)
제도 유지	-내쉬균형의 구현 -제도적 관성 -제도변화의 비용>기대이익 (효율성)	배태성(내재화) (효율성과 무관)	-현존 제도적 틀이 중요. -사회적 인과관계 의 경로의존성 및 제도 지속성 (비효율성)	제도 내 다른 행위 자를 설득하여 새 로운 제도적 관행 이 채택, 확산 (정당성 확보)
제도 변화	행위자들의 합리 적, 전략적, 계산	가치와 의미의 축 적된 산물, 문화적	제도는 정치적 갈 등과 선택의 산물	다양한 행위자들이 협상과 경쟁을 통

⁵⁹ Pawlak, 2011, pp.358-359

⁶⁰ Pawlak, 2011, pp.361

⁶¹ DiMaggio, 1988, pp.12-16

기제	적 선택의 산물 (경제적 효율성)	인지 (사회적 정당성)	인 동시에 정치적 전략과 행위자를 제약하고 형성 (권력과정)	해 공통의 타협된 결과물을 형성 (실천적 과정)
제도 변화 주체	능동적, 합리적 행 위자 (주로 개인이나 조 직)	환경의 역할에 높 은 비중	-단절적 균형 모형 (외생적 변화는 행 위자를 자극시키며 행위자 스스로 변 화를 수용하기 위 해 전략을 조정) -제도적 역동성모 형 (행위자의 전략 적 행동)	제도적 관행에 얽 매이지 않고 능동 적으로 변화를 추 구하는 행위자 (제도적 혁신가)
제도 변화 속도	점진적, 계획적, 불연속적, 단기간 의 지속성	-제도는 궁극적으 로 변화에 저항적 (개인의 행동으로 쉽게 변형되지 않 음) -지속적이며 점진 적	단절적, 급진적, 역 동적	점진적, 복합적
제도 변화 의도	경제적 능률성, 효 용극대화 (의도성)	-생존, 사회적 정 당성을 위한 모방 (동형화) (의도성 부인)	-경로의존성, 역사 적 우연성 (비의도성), -정치적 이익, 선 호 (의도성)	행위자의 이해관계 반영, 제도적 갈등 완화 (의도성)
제도 변화 효과	개인효용의 극대화	조직의 안정성, 생 존, 자원획득 제고	-외생적 변화는 현 행 제도에서 추구 하는 목표나 전략 을 조정 -새로운 행위자가 새로운 목표를 추 구하는 상황을 조 성	-기존 제도의 갈 등, 모순 극복 -새로운 이해관계 가 반영된 제도적 구성

출처: 김운권, 2005, pp.305 <표 1>의 내용을 중심으로, DiMaggio, 1988; Lawrence and Suddaby, 2006; Hardy, Cynthia and Steve Maguire. 2008. "Institutional Entrepreneurship." In Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby, Kerstin Sahlin(eds.), The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. SAGE Publication Ltd, Ch.7, pp.198-217; Pawlak, 2011 등을 참조하여 저자 작성.

제도적 행위이론에서는 제도적 변화를 주도하고 추진하는 '제도적

혁신가(institutional entrepreneurship)'의 개념을 강조한다. 제도적 혁신가의 개념은 디마지오(Paul J. DiMaggio 1988)의 연구에서 처음 제시되었다. 그는 충분한 자원을 지닌 조직된 행위자들이 자신들이 높은 가치를 두는 이익을 실현할 기회를 포착했을 때, 자원을 동원하여 현존하는 제도를 변형시키거나 새로운 제도를 만들게 된다고 주장하였다.⁶² 제도적 혁신가는 제도적 변화를 주도하는 행위자로서, 개인이 될 수도 있고, 조직, 네트워크, 협의체, 사회운동에 이르기까지 다양한 층위와 형태를 취할 수 있다. 제도적 혁신은 복잡한 과정이며 다양한 유형의 행위자를 포함하게 된다.⁶³ 포웰과 콜리바스(Powell and Colyvas 2008)는 다양한 층위의 행위자들이 제도화 프로젝트를 위해 연합하는 모습을 강조하였다. 론즈베리와 크럼리(Lounsbury and Crumley 2007)와, 홀름(Holm 1995)은 공간적으로 분산되어 있으며 서로 다른 상황에 처해 있는 수많은 제도적 혁신가들이 각각 행한 이질적인 제도적 행위들이 축적된 결과로서 제도적 변화가 이루어진다고 지적하였다.

디마지오는 혁신가의 조건이 변화를 추구할 자유의지(volition)라고 상정하였으며 이에 따라 초기연구들은 행위자의 의도성을 강조하였지만, 최근 연구는 제도적 단계에 따라 의도성이 변화될 가능성뿐만 아니라 의도하지 않고도 새로운 제도를 만들어내는 행위자의 가능성마저 시사하고 있다. 주목할 만한 점은 제도적 혁신가를 가늠하는 데 있어서 제도적 행위의 결과물은 중요하지 않고, 제도적 변화를 추구하고자 한 행위의 동기와 과정 자체가 중요하게 여겨진다는 점이다. 새로운 제도적 관행을 구축하는데 실패하더라도 그 행위자는 제도화 과정의 측면에서 여전히 제도적 혁신가로 간주되는 것이다. 이 때 제도적 성공과 실패의 여부는 해당 제도에 속한 행위자들의 인식에 의해 결정된다.⁶⁴

제도 안에서 행위자가 지니는 사회적 위치는 곧 그 행위자가 운용할 수 있는 자원과 권력의 정도를 결정한다.⁶⁵ 지배적 행위자(dominant actor)는 현재의 구조적 상황에 깊이 내재화되어 있고 그를 통해 이익을 얻고 있기 때문에 제도적 변화를 이끌 충분한 능력과 자원을 지니고 있음에도 불구하고 새로운 아이디어를 제공하거나 변화를 추구할 가능성이 낮

⁶² DiMaggio, 1988, pp.12-15

⁶³ Battilana, Julie, Bernard Leca, Eva Boxenbaum. 2009. "How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. The Academy of Management Annals, Vol.3, No.1, pp.65-107, 2009, pp.91

⁶⁴ Pawlak, 2011, pp.359

⁶⁵ DiMaggio, 1988, pp.12-15

다. 변화를 추구하는 것은 주로 주변적 행위자(peripheral actors, marginal actors)이다. 많은 경우에 제도적 혁신가는 제도 안에서 상대적으로 고립된 위치에 있으며 갈등을 경험하고 그로 인해 변화를 추구할 동기를 가진다. 물론 지배적 위치에 있는 영향력 있는 행위자 역시 앞서 언급한 ‘내재화된 행위자의 모순’에도 불구하고 변화를 추구하는 경우가 종종 있다. 그러나 주변적 행위자들은 상대적으로 제도적 내재화 정도가 적고 불만족 정도가 높기 때문에 대안적 아이디어를 추구할 동기가 훨씬 높다. 그러나 주변적 행위자들은 상대적으로 가용 자원이 부족하기 때문에 변화를 직접 도입(impose)하기보다는 설득과 협상을 통하여 주변 행위자들을 유도하고자 한다.⁶⁶

제도적 환경(field conditions)도 제도적 혁신에 기여한다. 제도적 환경 내에 존재하는 제도 간 이질성이 높을 경우 내부적 모순이 생기면서 제도적 혁신의 동기를 부여하게 되며, 제도화 정도가 낮은 제도의 경우에도 높은 불확실성으로 인해 제도혁신의 동기를 부여하게 된다. 즉 이미 제도적 관행과 규범이 깊숙이 내재화된 성숙한 제도보다는 새롭게 만들어진 미성숙한 제도 안에서 제도적 혁신이 이루어질 확률이 훨씬 높은 것이다.⁶⁷

일부 학자들은 특정 행위자에게 지나친 자율성과 인과성을 부여하는 것을 경계한다. 피어슨(Pierson 2004)은 제도를 구성하는 행위자들이 해당제도가 지니는 장기적 효과에 비해 짧은 시간적 관점을 지니며, 제도가 변화해가는 관점에서 행위자들이 끊임없이 변화하고 그에 따라 이해관계도 변화해 가기 때문에, 행위자를 중심으로 하는 제도적 분석에 한계점이 존재함을 지적하였다.⁶⁸ 따라서 이러한 연구자들은 제도적 혁신을 보다 복잡적이고 점진적이며 다층적인 과정으로서 이해하고자 한다. 아이젠스타트(Eisenstadt 1980)는 제도적 혁신가가 사회적 변화과정에 관련된 수많은 변수 중 하나에 불과하다고 지적하기도 하였다.⁶⁹

⁶⁶ Hardy, Cynthia and Steve Maguire, 2008, pp.202-203; Battilana, Julie, Bernard Leca, Eva Boxenbaum, 2009, pp.68-73

⁶⁷ Hardy, Cynthia and Steve Maguire, 2008, pp.203-204

⁶⁸ Pierson, P. & Skocpol, T. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" in Katznelson and Helen V. Milner(eds). Political Science: The State of the Discipline. New York L.W.W. Norton & Co., pp.109-122

⁶⁹ Eisenstadt, Samuel. N. 1980. Cultural orientations, institutional entrepreneurs, and social change: Comparative analyses of traditional civilizations." American Journal of Sociology, 85(3), pp.840-869, pp.848

지금까지 살펴보았듯이 제도적 행위이론은 제도적 변화에 있어서 행위자, 특히 목적성을 지니고 변화를 주도하는 ‘제도적 혁신가’의 역할을 강조하고 있다. 그러나 지금까지의 제도적 행위이론 연구는 주로 사회학의 조직이론이나 경영학의 차원에서 행해졌기 때문에 그 이론적 폭이 상대적으로 협소하여 국제질서나 국제기구, 국가기관 등 국제정치적 영역에는 적용된 사례가 거의 없다. 따라서 본 논문에서는 제도적 혁신가의 개념을 동북아 다자협력개발 기제인 두만강개발계획의 사례에 적용해 봄으로써 제도적 행위이론의 분석영역을 확장시키고자 한다. 또한 지금까지의 연구는 제도적 혁신이 이루어지는 과정에 대해서 주로 변화의 시도와 그 결과를 중심으로 해석하고자 하였기 때문에 제도적 혁신가의 기능이 ‘변화 시도’의 영역으로 국한되어 있었는데, 본 논문에서는 혁신가의 기능에 대해서 좀 더 세분화된 분석을 시도하고자 한다. 다음 절에서는 이러한 점을 반영하여 본 논문의 이론적 분석틀을 제시할 것이다.

4. 소결 및 분석틀

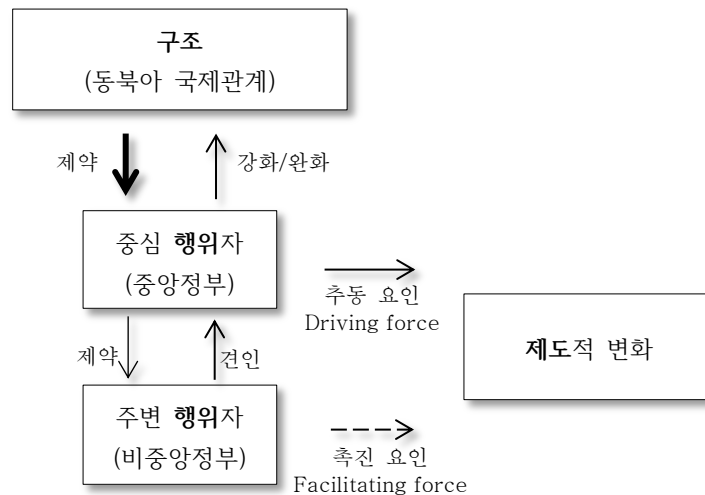
본 연구에서는 앞서 검토한 신제도주의의 통합적 접근과 제도적 행위이론의 개념에 의거하여, 제도적 변화가 이루어지는 과정에서 구조적 요건과 행위적 노력이 상호작용하는 기제에 주목하고자 한다. 특히 주변적 행위자의 제도적 혁신노력이 중심행위자를 설득하고 지역정치구조를 변형시키는 ‘상향식 제도화(bottom-up institutionalization)’의 과정에 분석의 중점을 두고자 한다.

지금까지의 두만강개발계획에 대한 선행연구는 주로 동북아지역의 구조적 제약이 두만강개발계획의 제도적 발전을 저해했다는 평가를 내리고 있다. 즉, 동북아 국가들이 정치적 갈등 및 상호불신으로 인하여 지역정치구도를 양자관계를 중심으로 구성하는 것을 선호하였기 때문에, 다자적 제도에 대한 적극적인 참여가 이루어지지 않았다는 것이다. 그러나 이러한 분석은 두 가지 한계점을 지니는데, 첫째로 제도발전 혹은 제도변화에 있어서 구조적 요인의 외부효과를 지나치게 강조하여 내부적 과정을 간과하고 있다는 점과, 둘째 국제정치상에서 행위자의 단위를 국가만으로 상정하고 국가를 이익을 공유하는 단일한 집합행위자(unitary actor)로 간주하고 있다는 점이다.

두만강개발계획이 원칙적으로 정부간협의체이고 그 제도적 변화를 직접 추동할 수 있는 것은 결국 국가행위자이며, 두만강개발계획의 제도적 부침이 동북아국제질서의 흐름 및 국가전략의 변화와 맥락을 함께 해왔다

는 것은 분명한 사실이다. 그러나 이러한 국가주의적 접근은 양자관계를 선호하는 동북아 국가들이 왜 이러한 다자기구를 만들었고 이를 지속시켜 왔는지를 충분히 설명하지 못한다. 이는 다자적 협력을 통해 이익을 얻을 수 있는 비국가 행위자들이 국가행위자들을 다자적 틀로 유인하는 사전 단계의 과정을 간과하고 있기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 아래 <표 2-2>에서 확인할 수 있듯이, 지역정치의 구조적 제약이 강하게 존재함에도 불구하고, 자신들의 개별적 이익과 목표를 위하여 새로운 제도적 틀을 고안하고 이러한 프레임을 설득하고 추진하는 일련의 행위를 통해 경직된 지역정치 구조를 부분적으로 완화시킴으로써 제도적 변화를 견인하는 혁신적 행위자의 역할에 주목하고자 한다.

<표 2-2> 제도 변화에 대한 구조-행위 복합적 접근의 도식화



출처: 본 논문 II장 내용을 바탕으로 저자 작성

제도적 행위이론에 따르면 행위자는 지배적인 위치에서 자원을 독점하는 중심행위자와 보유자원은 부족하지만 변화의 동기를 강하게 지니는 주변적 행위자로 나눌 수 있다. 본 논문에서는 두만강개발계획의 사례에서 중심행위자를 자원과 의사결정과정을 독점하는 국가행위자로 상정하고, 주변적 행위자를 아이디어를 제공하고 제도적 틀의 변화를 촉진해 온 비국가 행위자(국가하위행위자 포함)로 상정한다. 그러나 여기에서 국가행위자는 매우 복잡한 위치에 속하게 되는데, 국가는 국제관계를 구성하는 요소이기 때문에 행위이자 곧 구조로서 작용할 수 있기 때문이다. 김윤권(김윤권 2005)은 피어슨과 스카치폴(Pierson, P. & Skocpol, T. 2002)을 인용하여

국가를 행위자로서의 측면과 구조로서의 측면을 동시에 파악할 수 있는 행위자로 해석하며, 행정부와 입법부간, 중앙정부와 지방정부간 등도 개별행위자로 간주할 수 있다고 보았다.⁷⁰ 이를 근거로 하여 본고에서는 국가행위자를 중앙정부, 지방정부, 관료로 세분화하여, 중앙정부를 중심행위자로 상정하고, 지방정부와 관료는 주변행위자로 간주하고자 한다. 이 때 중앙정부는 다자적 제도의 발전을 추진하며 지역정치구조적 경직성을 완화시키기도 하고, 반대로 주권성을 앞세워 다자 제도의 추진을 방해하며 구조적 제약을 강화시키기도 하는 이중적 행위자로서 해석할 것이다.

제도적 혁신을 추구하는 주변적 행위자는 비중앙정부, 즉 비국가 행위자(non-governmental actor)와 국가하위행위자(sub-national actor)를 모두 포함하는 것으로 상정한다. 여기에는 국제기구와 지방정부 및 관료, 동북아학계, 기업 등 다양한 층위의 행위자가 모두 속하게 된다. 이러한 접근은 주로 국가 간 관계를 중심으로 이루어진 기존연구보다 더 다변화된 행위자 간의 상호작용을 제시함으로써 보다 풍부한 설명을 제공할 수 있다. 이렇게 서로 층위가 다른 다양한 행위자들을 동일한 단위로 상정하는 것은 분석단위 불일치의 문제를 수반할 수 있으나, 본 연구에서는 첫째, 제도적 행위이론에서 제도적 혁신가를 복합적이고 다층적인 행위자로 개념화했다는 점, 그리고 둘째, 두만강개발계획의 사례에서 이러한 집합적 행위자들이 서로 뚜렷이 구분되는 이해관계를 지니고 각자의 역할을 수행했다는 점의 두 가지를 근거로 하여, 이러한 다양한 행위자들을 제도적 혁신기능의 차원에서 모두 같은 층위에 속한 행위자들로 간주하고자 한다.

제도적 혁신가의 기능을 분석하는 과정에서는 선행연구들을 바탕으로 제도적 혁신가의 기능을 보다 세분화하여 적용하고자 한다. 제도적 행위이론의 기존연구들은 제도적 혁신가의 기능을 제도적 변화를 추구하는 행위로서 다소 모호하게 제시하고 있다. 블랑샤르(Blanchard 2003)의 연구는 제도적 행위이론의 맥락에서 쓰여지지 않는 않지만, TRADP의 협상과정에서 국제기구와 지방정부 등 비국가행위자의 역할을 강조하며 그들의 기능을 정책 제시자(policy initiator)로서의 기능과 제도화 촉진자(facilitator)로서의 기능, 그리고 정책 집행자(implementator)로서의 기능의 세 가지로 나누어 분석하고 있다. 본 연구에서는 이러한 블랑샤르의 분류를 좀 더 세분화하여 제도적 혁신가의 기능을, ①지역여론을 수렴하고 해석하는 해석자(interpreter)로서의 기능, ②새로운 아이디어를 제시하는 제시자(initiator)의 기능, ③제도적 프레임을 설득하고 참여를 유도하는 설

⁷⁰ 김윤권, 2005, pp.310-315

득자(persuader)로서의 기능, ④직·간접적으로 제도의 발전에 기여하고 제도변화의 기반을 조성하는 촉진자(facilitator)의 기능, ⑤제도를 유지하고 행위자 간 의견을 조율하는 조정자(coordinator)로서의 기능, ⑥제도적 개혁을 주도하는 혁신자(innovator)의 기능 의 6가지로 나누어 적용하고자 한다. 이는 각각의 주변적 행위자들이 구체적으로 어떠한 제도적 역할을 수행했는지를 설명해 줄 수 있으며, 어떤 행위자가 보다 풍부한 제도적 혁신을 시도했는지에 대한 분석도 가능하게 할 것이다.

블랑샤르(Blanchard 2003)의 연구에서 제시된 세 가지 기능(정책 제시, 정책 집행, 제도화 촉진) 이외에 지역여론수렴 기능과 프레임 설득기능, 그리고 제도개혁의 세 가지 기능을 추가한 것은, 본 연구에서 두만강 개발계획의 제도화과정에 기여한 비국가행위자의 범위와 그 기여시기를 보다 넓은 범위에서 분석하고자 하기 때문이다. 블랑샤르의 연구는 주로 TRADP 시기의 제도화과정을 다루었기 때문에 UNDP와 길림성 지방정부의 역할을 강조하고자 하였다. 본 연구에서는 여기에 더하여 TRADP가 발족되기 이전 동북아학계가 기여한 부분과 GTI 시기의 GTI 사무국의 역할 또한 재조명하고자 하기 때문에 이 새롭게 추가된 행위자들의 주요 기능을 설명하기 위한 새로운 개념 세 가지를 추가하고자 한 것이다.

이렇게 설정된 제도적 혁신가의 6가지 기능은 ‘제도적 행위’가 이루어지는 과정, 즉 기존의 제도를 변화시키거나 새로운 제도를 도입시키는 과정에서 ‘주변적 행위자’가 취할 수 있는 전략적 행동의 범위 안에 속해 있다. 주변적 행위자는 제도적 변화를 실제로 도입할 물질적 자원을 보유하지 못한 만큼 주로 관념적이고 관계적인 차원에서 주도적인 역할을 수행하고자 한다. 제도의 변화과정을 크게 설계-논의-집행의 세 단계로 나누어 보았을 때, 주로 초기 설계와 논의·조정 단계에서 영향력을 끼치게 된다는 것이다.

본 연구에서 설정된 6가지 제도적 혁신기능을 이러한 제도변화의 단계로 분류하게 되면, 우선 ‘설계’의 단계에는 여론수렴 기능과 아이디어 제시 기능이 속하게 되고, 다음 ‘논의’ 단계에는 프레임 설득기능과 의견조정의 기능이 해당되며, 마지막 ‘집행’ 단계에는 제도개혁의 기능이 부분적으로 속하게 된다. 제도화 촉진 기능은 특정한 새로운 제도적 장치가 도입되는 데 유용한 기반을 조성하는 기능을 뜻하며 이는 비교적 간접적인 기능으로서 제도화 과정의 한 단계에 속하기보다는 전반적인 제도화 과정 속에 두루 포함된다고 볼 수 있다. 반면 실제적인 결정과 집행의 단계로 제도화 과정이 이행된 이후에는 주변적 행위자의 역할이 상당히 제한되게 된

다. 특히 제도적 변화에 대한 정치적인 결정이나 법적 장치의 실제적 도입, 그리고 큰 규모의 재정적 지원 등 실제화의 단계에 있어서 주변적 행위자가 기여할 수 있는 부분은 거의 없다고 할 수 있다. 즉 새로운 제도적 장치를 형성하고 규칙을 만들어 나가는 제도화 과정 속에서 주변적 행위자들의 ‘제도적 행위’는 새로운 규칙을 설계하고 이를 집행자에게 설득하는 방식으로 실행된다는 것이다. 이러한 방식은 비단 두만강개발계획의 사례에서뿐만 아니라 비국가행위자들에 의해 추동되는 상향식 제도화 사례에 일반적으로 적용될 수 있는 여지가 있다. 다만 두만강개발계획의 경우 동북아 지역의 정치적 특성상의 이유로 집행단계에서 큰 영향력을 발휘할 수 있는 민간기업의 영역이 매우 국한된 형태로 발현되었으므로, 이러한 특수성이 배제된 여타 사례에서는 집행단계에서의 비국가행위자에 의한 제도적 행위가 보다 강하게 관측될 수 있다.

정리하면, 본 연구에서는 주변적 행위자들이 다자적 아이디어를 만들고 이러한 프레임을 중심행위자에게 설득함과 동시에 그 틀이 지속되게 하는 원동력을 제공하여, 중심행위자들이 형성해 놓은 양자적 지역질서의 제약을 일부 극복하고 중심행위자들로 하여금 다자적 형태의 제도를 지속시키도록 견인하는 역할을 수행하는 것으로 상정한다. 주변적 행위자가 중심 행위자를 설득 및 견인하여 구조적 제약을 완화시키고 제도적 변화를 일으키는 메커니즘을 밝히고자 하는 것이다. 물론 그러한 과정에서 지역질서 및 국가전략의 변화가 제도적 발전에 끼친 영향에 대해서도 함께 다루며, 동북아 지역에서 상향식 제도화의 기제가 지니는 구조적 한계점 또한 지적하고자 한다. 이를 통하여 두만강개발계획의 사례에 대해 보다 다변화된 행위자들의 상호작용을 토대로 하는 다층적인 설명을 제공할 수 있을 것이다. 다음 III장에서는 우선 두만강개발계획을 제도적 변화 시점을 기준으로 세 시기로 나누어 그 제도적 변화과정을 상술한 후에, IV장에서 이론적 분석틀을 적용하여 이러한 제도화 과정에서 각각의 행위자들이 기여한 역할에 대해 분석하고자 한다.

III. 두만강개발계획의 발전과정 및 제도적 변화

두만강개발계획은 두만강 유역 접경지대에 존재하는 인접국간 자본-노동-자원의 상호보완성을 이용하여 해당지역을 공동으로 개발하자는 취지에서 시작된 소지역협력 프로젝트이다. 두만강 지역은 동북아지역 내

록 및 해운교통의 중심지이자 풍부한 자원매장량을 보유한 지역으로서 개발잠재력이 높으며, 북한과 중국의 노동력과 러시아와 몽골의 자원, 그리고 한국과 일본의 자본 및 고급기술 간의 상호보완성을 통하여 경제자원의 최적 분배를 실현할 수 있어 높은 경제적 잠재력을 지니고 있다.⁷¹ 이러한 점을 근거로 하여 1990년대 초 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 추진 하에 두만강개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)이 출범하였으며, TRADP가 2005년 광역두만강개발계획(GTI: Greater Tumen Initiative)으로 전환되고 2009년 북한이 탈퇴하면서 현재 중국, 러시아, 한국, 몽골의 4개국이 가입되어 있다. 다음 <표 3-1>과 <표 3-2>에서는 GTI에 포함된 회원국들의 주요 경제지표 및 사업대상지역의 주요 산업에 대해 살펴볼 수 있다.

<표 3-1> GTI 회원국의 주요 경제지표

	인구 (백만명)	면적 (km ²)	GDP (US\$ billion)	GNI per capita (current US\$)
중국	1,357.000	9,388,211	9,240.00	6,560
러시아	143.500	16,376,870	2,097.00	13,850
한국	50.220	97,350	1,305.00	25,920
몽골	2.839	1,553,560	11.52	3,770

출처: 세계은행 2013 통계자료

<표 3-2> GTI 대상지역의 주요도시 및 주요산업

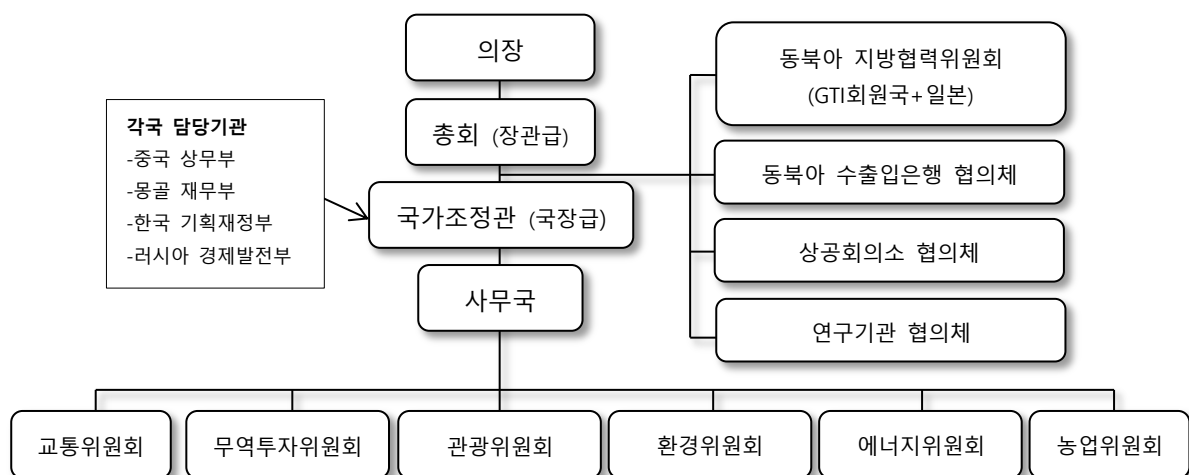
지역		인구	면적 (km ²)	주요도시	주요산업
중국	길림성	27,340,000	187,400	장춘, 연길, 훈춘	자동차, 에너지, 금속공학, 석유화학
	흑룡강성	36,890,000	545,600	하얼빈, 흑해	에너지, 설비, 식품가공, 산림, 석유화학, 의약품
	요령성	42,380,000	145,900	선양, 대련, 단둥	전자, 기계, 금속공학, 석유화학
	내몽골	24,000,000	1,180,000	호화호트 (Hunhot)	농업, 화학, 에너지, 철강, 섬유, 의약품
러시아	연해주	2,200,000	165,900	블라디보스톡	농업, 공업, 식품가공, 산림, 관광, 서비스, 관광
한국	동해안 지역	5,300,155	3,055	부산, 속초, 울산, 포항	자동차, IT, 항구물류, 부품제조, 정유, 조선, 철강,

⁷¹ 심의섭, 이광훈, 2001, pp.25-27

					관광 등
몽골	동부 지역	223,000	287,600	최발산 (Choibalsan)	농업 및 식품가공, 광산, 관광 등

출처: Koo, Chung Mo, Hyun-Hoon Lee, and Donna Yoo. 2011. "Northeast Asian Economic Cooperation: Assessment and Prospects of the Greater Tumen Initiative." Asia-Pacific Cooperation Academy Kangwon National University (August 2011), pp.9; 2010 GTI Brochure

<표 3-3> GTI 조직도



출처: GTI 홈페이지 내용(<http://www.tumenprogramme.org/>)을 참조하여 저자 작성⁷² (검색일: 2015.1.20)

GTI의 조직은 위 <표 3-3>에서 확인할 수 있듯이, 협의위원회(Consultative Commission), 국가조정관회의(National Coordinators Meeting), 사무국(Secretariat), 그리고 각 분과위원회 및 협의체로 구성되어 있다. 우선 GTI의 최고 의사결정기구인 협의위원회는 연 1회 개최되며 각 회원국의 담당 대표들이 모여 중요한 정치적 결정을 내리고 전반적인 사업을 기획·추진·조정하는 한편 지방정부나 전략적 파트너들을 초대하여 의견을 나누는 자리이다. 원칙적으로 협의위원회의 대표는 각국 담당부처의 장관급으로 구성되어 있지만 실질적인 모임과 의사결정은 차관급에서

⁷² 2016년 서울에서 열린 제 16차 총회(협의위원회)에서는 무역진흥위원회(Trade Facilitation Committee)의 명칭을 무역투자위원회(Trade and Investment Committee)로 변경하기로 결정하였다. (GTI. 2016.04.28. "The 16th Meeting of Consultative Commission Meeting of the GTI: 'Seoul Declaration'". GTI Secretariat)

이루어져 왔으며, 필요한 경우 국장급에서 이루어지기도 하였다.⁷³ 둘째, 조정관회의는 각국의 조정관(과장급)이 참석하여 사업우선순위, 예산 집행 및 사무국 인력수급 등을 검토하는 회의로 연 2회 열린다. 조정관회의는 최고 의사결정에 앞선 실무급 협의라 할 수 있다. 셋째, 사무국은 총회에서 결정된 사업을 추진하고 기타 행정 지원을 담당하고 있으며, 현재(2015년 2월 베이징 사무국 방문 기준) 의장 1인(중국-Wang Weina), 중국 상무부 대표 1인(국장급), 길림성관료 1인(중국-관광위원회 담당), 한국 기획재정부 대표 2인(국장급1, 과장급1-무역위원회 담당), 러시아인 1인(공무원 출신-교통위원회 담당), 몽골인 1인(농업위원회 담당), 북한인 2인(에너지위원회, 환경위원회 담당), 그리고 행정직원 2인(커뮤니케이션 담당 1인, 오피스매니저 1인-현재 공석)과 기타 지원(프로젝트별 단기 행정 컨설턴트, 인턴 등)을 포함하여 10명 남짓한 인원으로 구성되어 있다.⁷⁴

GTI는 교통, 무역·투자, 관광, 환경, 에너지, 농업의 6가지 분야를 주요사업분야로 설정하였으며 각각의 사업을 담당할 분과위원회를 통해 이를 수행하고 있다. 무역투자위원회와 지방협력위원회 산하에는 각각 관세 소위원회(Customs Sub-Committee)와 물류위원회(Logistics Committee)를 설립하여 무역원활화 및 지역협력에 기여할 수 있도록 하였다. 또한 사업 진행을 원활하게 하기 위한 제도적 장치로서 동북아 수출입은행 협의회(NEA EXIM Bank Association), 동북아 지방협력 협의회(NEA Local Cooperation Committee), 상공회의소 협의회(NEA National Chambers Association, 구 경영자문위원회 Business Advisory Council), 그리고 연구기관 협의회(GTI Research Institutions Network)⁷⁵를 운영하고 있다.

두만강개발계획은 아래 <표 3-4>에서 확인할 수 있는 바와 같이 크게 두 번의 제도적 이행을 경험하였다. 우선 1990년대에 UNDP의 추진 하에서 첫 동북아 다자협력제도인 TRADP가 형성되어 1995년 회원국 5개국의 서명 하에 공식 출범하였다. 그러나 TRADP 사업계획이 침체됨에 따

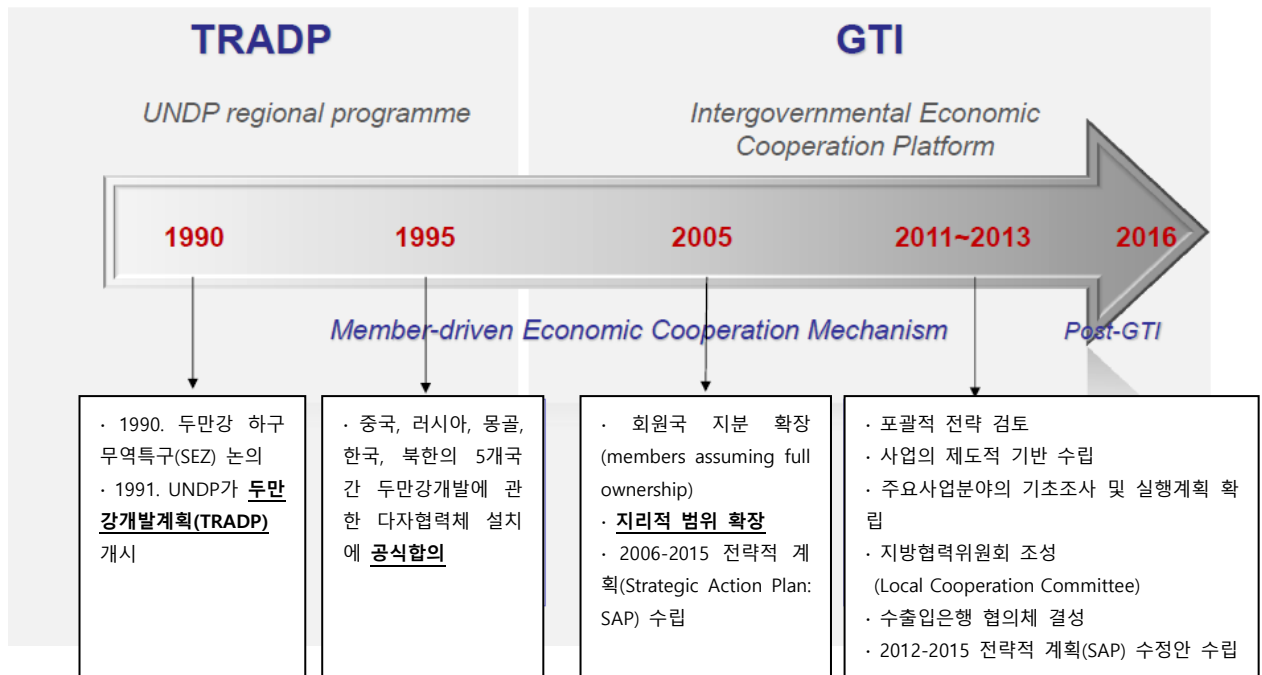
⁷³ 박지연. 2014. 「광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점」. 수출입은행 기획논단, 수는 북한경제(2014 겨울호), pp.6-7; GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

⁷⁴; GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15); 박지연, 2014, pp.7

⁷⁵ 연구기관 네트워크의 설립은 2014년 중국 연길에서 열린 제 15차 총회(협의위원회)에서 합의되었으며, 2016년 4월 한국 서울에서 열린 제 16차 총회에서 MOU를 체결하며 성립되었다. (GTI 홈페이지 참조, 검색일: 2016.4.30)

라 2005년에는 TRADP의 지리적 범위를 확장하고 사업내용을 새롭게 수립한 GTI가 탄생하게 되었다. GTI는 전환된 이후 2009년부터 제도적 구상 및 사업계획이 활성화되기 시작하여 이후 조직구성을 새롭게 하고 신규 프로젝트를 추진하는 등 다양한 개혁을 감행하였다. 또한 2010년부터 현재 UNDP 산하기구로 존재하는 GTI를 독립적인 국제기구로 격상시키고자 하는 논의가 시작되어, 2016년 현재 GTI는 Post-GTI 혹은 동북아경제협력기구(NAECO: Northeast Asia Economic Cooperation Organization)로 명명되는 국제기구로의 이행과정을 진행하고 있다.

<표 3-4> 두만강개발계획의 형성과정



출처: Wang, 2014, pp.5

두만강개발계획이 지난 25년 간 겪어 온 이러한 제도적 변화의 과정을 자세히 전달하기 위하여 본 III장에서는 두만강개발계획의 제도화과정을 태동기, 소강기, 재생기의 세 시기로 나누어 각 시기의 제도적 논의의 변화 및 사업내용과 각국입장의 변화에 대해 상술하고자 한다.

1. 태동기(1988-1998): TRADP 형성기

1) TRADP 구상 및 제도화 과정

<표 3-5> TRADP 추진일지 (1988-1998)

일자	회의명칭	개최장소	주요 결정사항 및 계획
1988			*훈춘시 경제기술개발구 지정
1990	7.16-18 제1차 동북아경제기술 발전 학술회의	중국 장춘	두만강지역개발 필요성 최초 제기
	11		*러시아 의회 나훗트카 자유경제지대 승인
1991	3	UNDP 본부	동북아지역 협력사업 참여문의: 두만강지역 개발, 대기오염, 에너지 사용, 온대지역 식량증산 사업
	7.6	몽골 울란바토르	두만강지역개발을 최우선과제로 추진결정 *북한의 「경제무역지구」 개방계획 발표
	8.29-31	중국 장춘	별도의 각국별 경제특구설치 계획 발표 *동 회의의 UNDP 공동주관으로 TRADP 사업의 정부간 논의로의 전환
	8.20-9.21		UNDP 기술조사단 두만강지역 현지조사
	10.18-21	북한 평양	PMC 및 WG, NT 구성 등 정부차원 협의체 구성 결정 UNDP 조사단 보고서 검토
	10.24	북한 평양	TRADP 수립
	12		*북한 나진·선봉 자유경제무역지대 발표
1992	1		*블라디보스토크 대외개방
	2.27-28	한국 서울	동 사업의 NT(각국대표단) 중심 운영 합의 개발방안, 대상지역, 자원확보방안 검토
	3		*훈춘 대외개방 (1992년 2월에 국경개방도시로 선정됨)
	4.28-30	중국 베이징	개발대상지역 및 대안토의 금융조달협의반(FCG) 구성 합의
	4.28-30	북한 평양	북한의 나진·선봉 자유경제무역지대 개발에 관한 구체적 내용 제시

				동 지역 시찰
	7.28-8.4	TRADP 국별 전문가 워크숍	러시아 블라디보스톡	제2차 북경 PMC 제출보고서 검토를 위한 부문별 (법률·재정, 무역, 인프라) 토의
	8.25-27	블라디보스톡 동북아 경제포럼	러시아 블라디보스톡	각 국별 경제특구 설치계획 등 기존 입장발표 통신, 교통 등 부문별 협력방안 발표
	10.9-11	제2차 PMC 회의	중국 베이징	TRADP 추진관련 4대원칙 합의 2원화된 정부간 조정기구 설립 합의
	12			*중·러 간 훈춘-마할리노 철도 노선 개발 합의 서명
1993	1.29-30	제1차 통신전문가회의	한국 서울	통신개발 마스터플랜에 관한 각국의 입장 및 제안
	2.22-24	제1차 법·금융·제도 전문가 회의	미국 뉴욕	개발관리기구 구성 및 토지임차 문제 협의 재원조달 방안 검토
	3.16-19	제1차 자원·산업·환경 전문가회의	핀란드 헬싱키	자원개발방안, 산업개발전략 논의 환경분야 기본원칙 잡정 초안 작성
	3.30-4.2	제1차 운송전문가회의	중국 베이징	운송분야 개발계획 및 우선순위 검토
	4.10-11	제2차 통신전문가회의	중국 훈춘	북한, 중국, 러시아 등 접경 3국의 통신망 구축문제 논의
	5.5-7 5.9-10	WG 회의 제3차 PMC 회의	북한 평양	두만강지역 개발을 위한 2개의 국제협정(안) 채택 통신, 자원, 인프라 등 분야별 협의
	9.6-8	제3차 통신전문가회의	러시아 블라디보스톡	마스터플랜 및 단기 시행계획 검토 통신규제기관 및 두만강 통신개발회사(TREDATO) 설립 논의
	9.20-24	제2차 법·금융·제도 전문가 회의	중국 베이징	국제협정안 수정 검토 (2개 → 3개) 두만강지역개발회사 정관 초안 검토 및 주식배분·토지·시설임대 등 논의
	9.26-28	용평 동북아경제포럼	한국 용평	동북아개발은행 설립방안 동북아지역 지방정부간 경제협력

				방안
	11.8-10	제2차 자원·산업·환경 전문가 회의	한국 서울	각국의 산업·자원 현황과 산업발전 협력방향 보고 특별용역과제 중간보고
1994	1.31-2.2	뉴욕 비공식 회의	미국 뉴욕	TRADP 추진실적 평가 및 전략 수정 개발기구 정립 등 국제협정문 의견조정 (토지 임대 및 다자개발계획 사실상 폐지)
	3.13-21 3.28-30	두만강지역 현지조사 지역개발전략 워크숍	중국 베이징	두만강 지역개발전략(RDS) 수립을 위한 현지조사 및 국별 협의
	4.21-22	환경 워크숍	중국 베이징	환경연구 추진경과 보고 환경전략 수립을 위한 각국 의견수렴
	7.11 7.14-15	WG회의 제4차 PMC 회의	러시아 모스크바	5개국간 위원회 설립·운영 협정문 합의 환경양해각서 잠정 합의 지역개발의 점진적 조화방식으로 전환
1995	5	제5차 PMC 회의	중국 베이징	
	10	연변조선족자치주 투자포럼	중국 연길	
	10			*나진-부산 간 정기 화물선 항로 수립 (연길-부산 연결)
	12	제6차 PMC 회의	미국 뉴욕	
1996	4	제1차 위원회	중국 베이징	베이징 소재 두만사무국 설립
	9	나진·선봉 국제투자포럼	북한 나진·선봉	
	10	제2차 위원회	중국 베이징	
	10			*훈춘-마할리노 노선 완공
	11			*자루비노항 개발계획 연구 완료(Keidanren/ERINA)
1997	2			*북한 원종교(bridge) 개방
	11	제3차 위원회	중국 베이징	
1998	5	연해주 국제투자포럼	러시아 블라디보스토크	
	7.22-	UNDP 5개국 관광자원	중국 연길	

	25	개발 회의		
	9	훈춘 국제투자포럼	중국 훈춘	

출처: 통일원 교류협력국 내부자료. 1994.09. 『豆滿江地域開發計劃 推進現況』. 통협 94-8-32, pp.20-23; Tsuji, Hisako. 2004. “The Tumen River Area Development Programme: Its History and Current Status as of 2004.” ERINA Discussion Paper No.0404e (April, 2004), ERINA(Economic Research Institute for Northeast Asia), pp.3-4 의 내용을 참조하여 저자 작성.

두만강지역 개발구상은 1990년 7월 미국 하와이 동서문화연구센터 (EWC: East-West Center)와 중국 길림성 과학기술위원회 아시아·태평양연구소 (API: Asian-Pacific Institute of China)의 공동 주최로 중국 장춘에서 열린 ‘제 1차 동북아 경제기술발전 학술회의 (The First International Conference on Economic and Technological Development in Northeast Asia)’ 라는 민간 국제학술회의에서 처음으로 공식 제기되었다. 7월 16일에서 18일까지 사흘 간 열린 이 회의에는 한국, 북한, 일본, 러시아, 중국, 미국, 몽골 등 7개국에서 60여명의 학계 인사들이 참여하여 동북아지역의 경제발전을 위한 국제협력을 주제로 논의를 진행하였다.⁷⁶ 이 회의의 목적은 러시아의 극동 시베리아 지역, 중국의 동북 3성 (길림성, 요령성, 흑룡강성), 외몽골, 한국, 북한, 그리고 일본으로 구성되는 동북아시아 연안지역의 경제개발에 대하여 공동 관심사항을 토의하고 구체적인 경제협력 방안을 모색하는 데 있었다.⁷⁷

이 회의에서 중국측 학자들은 훈춘시를 홍콩에 버금가는 개방도시로 만든다는 것을 주요 골자로 하여, 두만강하류의 북한·러시아의 접경지역(약 15km)에 운하를 건설하고 동해와 연결되는 해상운송로를 확보하는 한편, 방천을 국제무역항으로 조성하고 훈춘을 경유한 중국내륙과 유럽연결 철도를 주요 운송수단으로 개발·이용한다는 내용의 두만강지역 개발안을 제시하였다. 또한 두만강유역 3국 접경지역에 경제특구를 건설하여 한국과 일본의 자본을 유치하고자 하는 계획을 세우기도 하였다. 러시아측은

⁷⁶ 해당 회의의 남·북한 참가자는 총 9명으로, 한국에서는 조이제 동서문화센터부소장, 박성상 산업연구원 원장, 이경태 산업연구원 선임연구위원, 정성철 한국과학기술연구원 연구위원, 허형택 한국해양연구소 연구위원, 임정덕 부산대학교 교수의 6명이 참여하였으며, 북한에서는 김상기 국가과학기술위원회 대외과학기술교류국 서기장, 백인수 지질학연구학회 고생물학 연구소장, 리죽남 자원개발부 중앙광물자원 조사단 기사장의 3명이 참여하였다. (통일원 교류협력국 내부자료. 1994.09. 『豆滿江地域開發計劃 推進現況』. 통협 94-8-32, pp.27)

⁷⁷ 통일원, 1994, pp.27-30

새로운 항구의 건설보다는 기존 항구의 증·개축을 통한 개발이 경제적 부담을 줄일 수 있다는 점을 들어 블라디보스톡, 나홋카, 보스토치니 등 기존 항구를 이용한 지역개발 방안을 제시하였으며 극동지역이 자원 및 토지를 제공할 수 있는 최적지임을 강조하였다.

일본측 학자들은 두만강하류의 개발이 이루어지면 니이가타 지역을 중심으로 하는 일본 서해안지역과 동북아와의 경제교류가 촉진되어 일본 서해안지역의 발전에 크게 기여할 것으로 판단하고 적극적인 입장을 표명하였다. 한국측 대표들은 동북아 지역의 경제협력 필요성을 제기하면서 중국 연길 지역에 자유무역지대 설치, 두만강하류의 운하건설과 중국 방천의 항구건설을 제안하였으며, 한국 국교정상화와 비자발급절차 개선의 필요성을 제기하였다. 북한측 대표들 또한 동북아 개발의 필요성에 동조하며 관련국간 협력을 강조하였다. 참가자들은 또한 공통적으로 두만강지역 개발을 위한 학계와 재계의 사전 공동조사 문제와, 각국의 지방자치단체 전문가들로 이루어진 ‘동북아 지방자치단체협의회(ANEAP: Association of Northeast Asian Provinces)’를 구성·운영하는 문제와 아시아개발은행이나 세계은행 등을 통한 재원조달 문제를 함께 논의하였다.⁷⁸

그러나 두만강개발구상은 사실 1990년에 갑자기 등장한 개념은 아니었다. 두만강 지역의 개발에 관한 논의는 1980년대 중반부터 중국 내부, 그 중에서도 특히 동북3성 중 하나인 길림성(Jilin Province)을 중심으로 하여 동해출로를 확보할 수 있는 방안을 모색하는 과정에서 시작된 것이었다.⁷⁹ 길림성 정부는 1988년부터 훈춘에 특별경제지대(special economic zone)를 설치할 것을 주장하였으며, 그 결과 중국 중앙정부는 훈춘시를 경제기술개발구로 지정하였다.⁸⁰ 이후 길림성 정부는 1990년과 1991년의 두 차례에 걸쳐 두만강 실험항해를 통해 자체적으로 지역개발 타당성조사를 실시하였으며 그 내용을 중앙정부에 보고하여 해당 지역 개발의 필요성을

⁷⁸ 통일원, 1994, pp.30-32 (통일원 문서의 해당 부분은, 박성상, 1990. 「중국방문 결과보고서」, 서울: 산업연구원(KIET), 1990.7; 제성호, 1992. 「두만강지역개발계획의 현황과 전망」, 서울:민족통일연구원, 1992.12 를 참조하여 구성된 것으로 표기되어 있음)

⁷⁹ 조명철, 김지연, 2010. 『GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제협력방안』, 대외경제정책연구원(KIEP) 연구자료 10-16, pp.20; Cotton, James. 1996. “China and Tumen River Cooperation: Jilin's Coastal Development Strategy.” *Asian Survey*, Vol.36, No.11 (Nov. 1996), pp. 1086-1101, pp.1094

⁸⁰ 조명철, 김지연, 2010, pp.20; Cotton, 1996, pp.1095; Cotton, James. 2002. *Crossing Borders in the Asia-Pacific: Essays on the Domestic-foreign Policy Divide*. Nova Publishers, pp.182-183

적극 주장하였다. TRADP의 초안이 되는 두만강개발협력의 개념을 창시한 인물은 당시 중국 국가과학기술위원회 장관인 송지안(Song Jian)과 하와이 동서문화센터(East-West Center in Hawaii)의 조이제 교수였으며, 구체적인 개발계획의 초안은 당시 길림성 과학기술위원회 위원이었던 덩스청(Ding Shicheng) 교수가 작성한 것이었다. 두만강개발을 다룬 첫 국제학술회의가 중국 길림성 장춘에서 열린 것은 우연한 일이 아니라, 길림성과 동북아 학계 인사들이 지역 내에 부상하고 있던 두만강개발사업에 대한 내용을 공론화하는 과정에서 자연스럽게 일어났던 것이다.⁸¹

이후 두만강지역개발사업은 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 관심권에 들어가 1991년 3월에 석탄사용 및 대기오염, 신에너지 및 재생에너지 사용, 온대지역 식량증산과 함께 UNDP의 ‘4대 동북아지역 협력사업’으로 선정되기에 이르렀다. 1990년 1차 장춘 회의(동북아 경제기술발전 학술회의)의 내용에 큰 관심을 보인 UNDP는 1991년 3월에 두만강사업에 대하여 한국, 북한, 중국, 몽골 등 관련국에 의견을 문의하였으며, 같은 해 6월에는 UNDP 기술사절단(Technical Mission)을 당시 참여대상인 4개국(한국, 북한, 중국, 몽골)에 파견하여 대기오염과 에너지 이용 및 식량증산 사업 추진을 위한 자료준비와 각국의 현황 및 입장을 조사하였다.⁸²

이어 UNDP는 4대 동북아협력사업(두만강지역개발, 환경, 식량, 에너지)에 대한 추진을 논의하기 위해 1991년 7월 몽골 울란바토르에서 정부간 국제회의인 ‘동북아 소지역 계획회의(Northeast Asia Subregional Programme Meeting)’를 개최하였다. 해당 회의에서는 두만강지역개발을 UNDP 제5차 계획기간(1992-1996)의 동북아지역 협력사업 중 최우선 과제로 추진하기로 결정함에 따라, 두만강개발계획을 민간학술회의 차원에서 정부간 협의의 차원으로 격상시켰다.⁸³ 이 회의에는 UNDP 전문가 및 한국, 북한, 중국, 몽골 등 4개국 대표 16명이 참여하였으며, 두만강개발계획의 개발사업에 대하여 자원확보 방안과 관리 및 집행 문제가 논의되었다. 우선 UNDP는 동 회의에서 북한 측이 발표한 ‘경제무역지구 개발계획’을 중심으로 북한, 중국, 러시아의 국경지대에 UNDP 기술조사단을 파견하기로 결정하였으며, 참가국들은 자원확보를 위해 UNDP의 아태지역에 할당된 자금의 대부분(75%)을 동북아 협력사업에 사용하는 방안 및 UNDP 예비자

⁸¹ Cotton, 1996, pp.1094

⁸² 통일원, 1994, pp.29-30

⁸³ 조명철, 김지연, 2010, pp.21

금(unprogrammed reserve)의 활용을 요청하였다.⁸⁴

1991년 8월 중국 장춘에서는 중국 아시아·태평양연구소(API)와 미국 하와이 동서문화연구센터(EWC), 그리고 UNDP의 공동주최로 ‘제2차 동북아 경제기술발전 학술회의(The Second International Conference on Economic and Technological Development in Northeast Asia)’가 개최되었다. 해당 회의에는 UNDP 대표와 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골, 미국, 일본 등 7개국 대표 및 학자와 전문가 등 120여명이 참가하였다. 이 회의는 민간 학술회의로 참가자 대부분이 민간연구소 연구원이나 학자로 구성되었지만, 향후 정책적 대응과의 연계를 위하여 각국 관계자가 다수 포함되었다. 회의의 주요 내용은 중국, 북한, 러시아 등 접경 3국이 각기 훈춘, 나진·선봉, 블라디보스톡 중심의 경제특구 설치계획을 제시함으로써 상호간 견해차를 인지하고 의견조정 필요성을 확인하는 데 있었으며, 두만강개발계획의 타당성조사를 추진하였던 UNDP가 세미나 주관기관으로 참가함으로써 해당 계획이 국제기구를 통한 논의로 전환되는 움직임을 보였다.⁸⁵

이후 1991년 10월 18일부터 21일까지 유엔개발계획이 평양에서 개최한 동북아조정관회의(MAC: Meeting of Government Aid Coordinators)에는 남북한과 중국, 몽고가 참석하고 일본과 러시아가 옵서버 자격으로 참여하였으며, 북한은 UNDP의 원조 하에 적극적으로 이 회의를 주최하였다.⁸⁶ 회의 결과 두만강 개발사업의 타당성 조사를 실시하고 연구기반을 조성하기 위해 두만강개발계획위원회를 구성하기로 합의되었으며, UNDP가 향후 20년 이내로 300억 달러⁸⁷의 투자를 유치하여 두만강유역 내 현대적 부두시설과 부대시설을 갖춘 인구 50만의 새로운 산업 도시와 국제투자도시를 개발한다는 계획을 세웠다.⁸⁸ 소요투자액을 300억

⁸⁴ 통일원, 1994, pp.31-32

⁸⁵ 통일원, 1994, pp. 38-42

⁸⁶ Cotton, 2002, pp.182-183; Davies, Ian. 2000. “Regional Co-operation in Northeast Asia: The Tumen River Area Development Program, 1990-2000: In Search of a Model for Regional Economic Co-operation in Northeast Asia.” North Pacific Policy Papers#4, Program on Canada-Asia Policy Studies Institute of Asian Research, University of British Columbia, 2000, pp.19

⁸⁷ 당시 UNDP 사전조사에 의해 책정된 300억 달러라는 수치에 대하여 상당히 과장된 것이었다는 지적도 있다. 접경국들의 재정적 한계와 부족한 제도적 체계를 고려하지 못한 비현실적인 액수였다는 지적이다. (Davis, 2000, pp.19)

⁸⁸ 이성우. 2010. 「두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로.」 제주평화연구원 정책포럼 No. 2010-20/2010년 7월, pp.3

달러로 산출한 근거는 교통관련 시설 구축으로 110억 달러, 신도시 건설로 120억 달러, 교육 및 인력개발 명목으로 10억, 기타 예비비 명목으로 50억 달러가 책정된 것에서 비롯된다.⁸⁹

UNDP는 울란바토르 회의의 합의내용에 따라 1991년 8월 20일부터 약 1개월간 두만강지역에 대한 현지조사를 실시하고 기술조사단의 타당성조사 보고서 (Tumen River Area Development: Mission Report)⁹⁰를 작성하였다. 해당 조사는 UNDP가 유관국들의 확실한 참여를 유도하기 위하여 초기투입자본으로 약 350만 달러(한화 약 40억원)를 제공하여, 지역항구 및 내륙교통, 환경보호, 국제무역, 투자진흥 등에 관련하여 제시된 개발프로젝트들의 타당성을 조사하고자 실시된 것이었다.⁹¹ UNDP는 해당 조사보고서의 내용을 1991년 10월 북한 평양에서 개최된 동북아조정관회의(MAC: Meeting of Government Aid Coordinators)에 보고하였으며, 동 회의에서는 두만강지역 개발사업의 추진을 위한 기구 구성에 합의함으로써 두만강지역개발계획은 정부차원의 협의체인 '계획관리위원회(PMC: Programme Management Committee)'를 중심으로 본격 추진되게 되었다. MAC에서는 초기 18개월간의 실행계획 및 진행기구 설치에 대한 합의가 이루어졌다. 정부간 협의체인 PMC는 각 참가국이 3명씩 연내 지정하기로 결정되었으며, 실무작업반(WG: Working Group)을 지역개발 프로젝트 및 경제특구와 관련한 제도적, 법적, 재원적 측면을 다룰 그룹과, 경제적 타당성 및 투자, 무역 관련 그룹, 그리고 기술적 타당성조사 및 하부구조와 관련한 그룹의 3개로 연내 구성하도록 합의되었다. 이러한 논의를 바탕으로 UNDP는 1991년 10월 24일 두만강지역개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Program)을 수립하였다.

초기 UNDP가 발표한 두만강개발계획은 두만강 소삼각 지역(훈춘-나진·선봉-포시에트 1천km²)을 중심으로 국제자유무역지대를 우선 개발한 후, 이를 대삼각 지역(연길-청진-블라디보스토크 1만km²)으로 확대하여 유럽의 로테르담 같은 관문으로 발전시킨다는 내용을 담고 있었다.

⁸⁹ 통일원, 1994, pp.46; 조명철, 김지연, 2010, pp.22

⁹⁰ Miller, A. Holm, and J. Kelleher. 1991. "UNDP 'Mission Report' on Tumen River Area Development."

⁹¹ Davis, 2000, pp.19; Blanchard, 2003, pp.63

<표 3-6> UNDP의 초기 두만강지역개발 사업계획

구분		중국	러시아	북한
기본목표		훈춘에 자유경제무역지대 건설	블라디보스토크에 자유경제무역지대 건설	나진, 선봉지역에 자유경제무역지대 건설
지대유형		수출가공지대	수출입 가공지대	중계형 수출가공지대
거점도시		소삼각: 훈춘, 방천 대삼각: 연길	소삼각: 자루비노 대삼각: 나호트카, 블라디보스토크	소삼각: 나진, 선봉 대삼각: 청진
지대가능		국제 내륙항·길림성 중심공업도시 동북아 중심공업도시	국제화물 중계기지 (자루비노항 개발 중심)	국제화물 중계기지 가공수출기지 국제적 관광기지
개발 내용	1단계 (1990-95)	훈춘, 방천 집중개발 내륙항 건설에 필요한 기반시설준비	자원집약적 가공산업 건설(나호트카 개발) 기반시설 적체 문제 해소(자루비노항 개발)	나진지구 집중개발 국제화물 중계를 위한 기반시설 정비
	2단계 (1996-2000)	주요 산업 간 연관 효과제고를 위해 사회기반시설 확충	수입대체산업 집중 육성	종합적인 국제교류 거점도시 건설
	3단계 (2001-10)	동부강 중심공업도시로 육성 유라시아 해륙수송망 건설	고기술택약적 산업 육성	종합적인 국제교류 거점도시 건설
중점 과제	1단계 (1990-95)	두만강 출해권 확보 훈춘-장령자-크라스키노 연결철로 건설 방천항 건설 훈춘-방천 도로 건설	자루비노항 확장 크라스키노-자루비노 중국연결 철도 건설	나진, 선봉, 청진항 확장 중국, 러시아 접속철도 및 도로 건설 신흥, 동명, 창평, 청계, 백학공단 건설
	2단계 (1996-2000)	두만강 준설과 방천항 확장 후춘-방천 철도와 도로 건설	자루비노항 확장 크라스키노-자루비노 중국연결 철도 건설	항만 확장 중국, 러시아 연결 고속도로 건설 웅상, 관곡 공단 건설
	3단계 (2001-)	방천항 확장 동북지역 철도망 보강	자루비노항 확장	항만 확장 후창, 홍의 공단 건설

	10)			
--	-----	--	--	--

출처: 조명철, 김지연, 2010, pp.23

UNDP는 1991년에 시행된 타당성 조사보고서(Mission report)의 내용을 기반으로 하여 위 <표 3-6>에서 볼 수 있듯이 3단계 개발계획을 단계적으로 추진하고자 하였다. 이는 우선 훈춘-나진·선봉-포시에트를 연결하는 1000km² 범위의 두만강 소삼각지역(TREZ: Tumen River Economic Zone)에서 출발하여, 연길-청진-블라디보스톡을 잇는 10000km² 범위의 두만강 대삼각지역(TREDA: Tumen River Economic Development Area)으로, 그리고 극동러시아, 함경북도, 중국의 동북3성과 내몽골의 일부, 몽골 등 대삼각의 배후지까지 포함하는 370000km² 범위의 동북아시아 개발지대(NEARDA: North East Asian Regional Development Area)로까지 확장시킨다는 계획이었다. UNDP의 초기계획안은 중국측 훈춘시를 홍콩에 버금가는 개방도시로 만든다는 것을 주요 골자로 하여, 두만강 하류의 북·러 접경지역(약 15km)에 운하를 건설하고, 동해와 연결되는 해상운송로를 확보하는 한편, 중국 방천을 국제무역항으로 조성하고, 훈춘을 경유한 중국내륙과 유럽연결 철도를 주요 운송수단으로 개발하여 이용한다는 일련의 계획들이 포함되었다. 또한 중국 훈춘과 방천 및 연길 지역, 북한의 나진, 선봉 지역 및 청진, 그리고 러시아의 블라디보스톡에 수출입 가공지대를 건설하는 안을 구상하였다.⁹²

<표 3-7> TRADP 정부간회의의 주요 논의 및 합의사항 (1992-1998)

회의명	일시	장소	주요 논의 및 합의사항
제1차 PMC회의	1992.2.27-28	한국 서울	-분야별 실무작업반 구성과 운영방안 검토 및 각국대표단(NT) 중심 운영합의 -TRADP의 개발방안, 대상지역, 자원 조달문제 등 논의
제2차 PMC회의	1992.10.9-11	중국 베이징	-TRADP 추진 관련 네 가지 기본원칙 합의 -이원화(5개국/3개국)된 정부간 조정 기구 설립 합의
제3차 PMC회의	1993.5.9-10	북한 평양	-두만강지역개발에 관한 협정 잠정안 확정

⁹² 이성우, 2010, pp.3-5

			-두만강지역개발회사 설립 및 정부간 조정·협의위원회 창설에 관한 협정잠정안 확정
제4차 PMC회의	1994.7.15-16	러시아 모스크바	-Commission 협정문 합의 -환경 양해각서 협의 완료 -지역개발전략 확정(점진적 조화)
제5차 PMC회의	1995.5.29-6.2	중국 베이징	-Commission 협정문 및 환경양해각서 서명 -두만사무국 설치문제 논의 -교역, 투자, 인프라 등 6개 분야 사업우선순위에 대해 잠정 합의
제6차 PMC회의	1995.12.4-7	미국 뉴욕	-Commission 협정문 및 환경양해각서 서명 -Commission 산하에 통신·인프라·환경 등 실무작업반 및 Committee 산하에 조정·조화·홍보 실무작업반 설치
제1차 협의위원회 (Commission)	1996.4.18-19	중국 베이징	-사무국 소재지는 3년간 베이징으로 하되 이후는 5개국간에 순환 -사무국 운영경비는 5개국이 연 2만5천 달러씩 균등부담 -중장기(96.7-97.12) 사업계획 심의
제2차 협의위원회 (Commission)	1996.10.21-23	중국 베이징	-재원조달문제, 두만사무국의 조직 및 운영, 1997년도 사업계획 토의 -일본의 Commission 회원국 가입권 유결의안 채택
제3차 협의위원회 (Commission)	1997.11.18-20	중국 베이징	-인프라확충용 재원조달방안 논의(두만지역 개발금융 설치 구상 발표) -제2단계 사업계획(97-99) 서명 -일본 옵서버 지위 유지로 결정

출처: 배종렬, 2003, pp.190-191(GTI Agreement and Memo 1995 참조); 조명철, 김지연, 2010, pp.32, 42; Tsuji, 2004, pp.3-4 참조

UNDP가 이처럼 적극적으로 회원국들을 설득하고 사전조사 및 개발계획안을 구성하였음에도 불구하고, 관련국들 간 지역개발에 대한 이해관계 및 구상이 충돌함에 따라 실제로 두만강개발계획이 정부간기구인 TRADP로서 공식 출범되기까지는 4년의 시간이 더 소요되었다. 참가국들이 개발계획의 개념 자체에 찬성하기는 했지만, 구체적인 집행 단계에서 각국 정부가 각자의 목표와 방향을 제시하여 의견조정이 불가능했기 때문에, UNDP가 나서서 대안을 제시하고 참가국 간 합의를 이끌어내는 역할을

말아야 했던 것이다.

이후 TRADP가 공식 발족되기까지 UNDP 및 유관국들은 3년 동안 여섯 차례의 PMC 회의를 진행하였다. 해당 회의들은 두만강개발계획의 제도적 구성 및 운영방안에 대한 조정과, UNDP가 지정한 3단계 중 1단계 개발계획에 대한 논의로 이루어졌다. PMC 회의의 주요 내용 및 1996년 이후 주요협의체가 된 협의위원회의 주요 결정사항은 위 <표 3-7>에서 확인할 수 있다. 1차 PMC 회의부터 3차 회의까지는 UNDP가 적극적으로 조사작업을 수행하고 제도적 틀을 구성하여 제안하는 등 UNDP의 주도 하에 1단계 TREZ(두만강 소삼각지역개발) 사업의 추진에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 그러나 UNDP의 이러한 적극적인 조정 노력에도 불구하고 결국 각국의 입장 차이 및 국내법 문제를 해결하지 못함에 따라 1994년 4차 회의에서 UNDP의 초기계획안은 거의 대부분 수정·폐기되었으며, 이후 5, 6차 PMC 회의를 거쳐 출범한 TRADP의 체제는 초기 계획보다는 개발사업의 범위 및 다자협력의 기제가 매우 축소된 형태를 띠게 되었다.

초기 6차례의 PMC 회의는 탈냉전 이후 처음으로 동북아 국가들이 한자리에 모여 다자적 협력의 기제에 대해 구체적으로 논의한 자리였다. 해당 회의들이 진행된 과정을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 각국 입장이 충돌하는 부분과, 이러한 의견차이를 조율하고 제도적 틀을 완성하기 위해 UNDP가 행한 조정 노력을 확인할 수 있다.

우선 1992년 2월 서울에서 개최된 제 1차 PMC 회의⁹³에서는 TRADP의 운영 방안과 구체적인 개발 및 자원조달 방안에 대하여 기초적인 합의가 이루어졌다. 우선 UNDP 사업계획서 내용을 중심으로 개발 대상지역의 범위를 1단계 소삼각(TREZ), 2단계 대삼각(TREDA), 3단계 동북아지역(NEARDA)으로 설정하는 문제가 논의되었는데, 개발 대상지역과 관련하여 중국과 북한이 소삼각지역 우선적 개발을 강력하게 지지한 반면 러시아는 블라디보스톡을 포함하는 대삼각지역을 선호하였으나, 소삼각지역을 우선적으로 개발하는 것으로 합의되었다. 개발계획 운영방안에 대해서 UNDP는 법률·제도 및 금융 문제, 경제적 타당성 문제, 기술적 타당성 문제에 대한 각각 3개의 실무작업반(WG: Working Group)을 구성하고 WG 중심의 운영을 제안하였으나, 논의 결과 효율성과 일관성 제고를 위해 각국대표단(NT: National Team)을 중심으로 운영하기로 합의되었다.⁹⁴ 이후

⁹³ 해당 회의에는 한국, 북한, 중국, 몽골, 러시아, 일본 등 6개국 대표와 UNDP 및 ADB 관계자 등 35명이 참가하였다. (통일원, 1994, pp.60)

⁹⁴ 통일원, 1994, pp.60-64

UNDP는 재원조달 문제를 중점적으로 연구할 금융조달협의반(FCG: Financing Consultative Group)을 구성할 것을 제안했으며, 참가국들은 ‘TRADP의 원칙과 상호양해’에 관한 11개 사항에 합의하였다.⁹⁵

이후 제2차 PMC회의를 준비하기 위해 앞서 1992년 4월 북경에서 열린 실무작업반(WG) 회의에서는 향후 추진계획과 재원조달 문제가 논의되었으며, 두만강지역개발의 개념 및 전략보고서를 UNDP가 작성하여 제공하기로 하였다. 이에 따라 UNDP 전문가들은 같은 해 6-7월의 기간 동안 한국, 중국, 몽골, 러시아를 방문하여 TRADP 역내 개발잠재력에 관한 조사를 시행하였고, 이를 토대로 같은 해 7월 블라디보스톡에서 열린 국별 전문가 워크숍에서 ‘법률·재정반,’ ‘무역반,’ ‘인프라반,’의 3개 그룹으로 나뉘어 종합 토의를 거쳤다.

제 2차 PMC 회의⁹⁶는 1992년 10월 북경에서 개최되었으며, 이 회의에서 러시아는 옴서버국에서 정식 PMC 회원국으로 가입하였고, 유럽국가 중 많은 관심을 보인 핀란드가 참여하여 TRADP에 100만 달러를 기증하기도 하였다.⁹⁷ 제 2차 회의에서는 접경 3개국의 경제특구 개발 및 관리에 적용할 TRADP 4가지 기본원칙⁹⁸인 주권존중, 토지임차, 개발관리를 위한 국제관리회사 설립, 외국투자 유치를 위한 환경조성의 원칙이 합의되었다. 접경 3개국 토지 임차 문제에 대하여 북한은 국가별로 해당지역을 독자적으로 개발, 관리하고 필요시 유관국들의 협조를 구하는 방식을 주장한 반면, 중국은 토지소유권 자체를 양도하고 공동으로 개발, 관리하는 방안을 주장하였다. 러시아는 북한, 중국, 러시아 3개 인접국으로 구성된 소위원회회를 구성하여 토지임차와 국경 문제를 논의하는 것을 주장하였다. 북한과 중국 간 상충된 의견은 북한이 양보함에 따라 합의되었고, 이후 개발주체와 개발 방식에 대한 기본 틀이 마련되었다.⁹⁹ 참가국들은 또한 두만강개발 협력문제를 다루기 위하여 PMC 체제와 유사한 5개국 위원회(Consultative Commission)와, 북한, 중국, 러시아 등 접경 3국을 포함하

⁹⁵ 통일원, 1994, pp.63; 조명철, 김지연, 2010, pp.25

⁹⁶ 해당 회의에는 UNDP와 참여5개국 대표 및 일본, 핀란드, 아시아개발은행(ADB), 세계은행(WB) 대표가 옴서버 자격으로 참가하였다. (통일원, 1994, pp.81)

⁹⁷ 통일원, 1994, pp.82

⁹⁸ 해당 원칙들은 임차된 토지에 대한 각국의 통치권 인정하고(주권존중), 토지임차에 대한 협의는 각국의 법률을 따르며(토지임차), 두만강지역 개발을 위해 정부간 조정기구 산하에 국제기준에 맞는 국제관리회사가 필요하다는 점과, 외국투자 유치를 위해 두만강지역이 최적의 조건을 갖추어야 한다는 내용을 담고 있었다. (통일원, 1994, pp.82)

⁹⁹ 조명철, 김지연, 2010, pp.25

는 3개국 위원회(Coordination Committee)의¹⁰⁰ 이원화된 정부간 조정기구를 설립하기로 합의하였다.

1, 2차 PMC 회의에서 논의된 제도적 구성 및 개발계획의 구체화를 위하여 1993년부터 1994년 사이에는 일련의 실무작업반 및 전문가 회의가 개최되었다. 분야별 전문가 회의는 1993년 1월 통신전문가 회의를 시작으로 4개 분야(통신분야, 법·제도·금융 분야, 자원·산업·환경분야, 운송분야)로 나누어 개최되었다.¹⁰¹ 이 중에서도 법·제도·금융 분야의 전문가회의에서는 두만강개발계획의 제도적 구성에 대한 중요한 논의가 이루어졌다.

법·제도·금융 분야의 전문가회의는 1993년 2월 뉴욕과 9월 북경에서 총 2차례 열렸으며, 국제협정문의 최종 검토 및 두만강지역개발회사 정관 검토, 개발 관리기구들의 구성, 지위, 성격 등을 다루었다. 우선 UNDP는 두만강개발에 관한 토지임차(land lease) 및 국제적 운영을 관리할 두만강지역개발회사(TRC 혹은 TRADCO: Tumen River area development Corporation) 설립안을 제시하였는데, 이에 대하여 중국과 한국, 몽골은 별 이견 없이 동의한 반면, 북한은 두만강개발회사의 국적, 구성 및 구체적인 기능이 먼저 정해져야 한다는 점과 토지임차 문제에서 주권(Sovereignty) 침해에 대한 우려를 강조하며 제3차 PMC 회의까지 입장표명을 유보하는 태도를 보였다. 또한 개발회사 정관초안에 포함된 주식배분안(A,B,C,D급으로 구분하여 총 12,000주 발행)에 관하여, 북한은 접경국이 받는 주식(Class C)을 우선주로 하고 주권과 관련한 사회·법률 문제에 대해 모든 접경국이 거부권을 가질 것을 주문하였고, 러시아는 회사에 토지임대 시 그로부터 얻는 이익은 모두 자국 내에 재투자되어야 한다고 주장하며 종합계획이 나오기까지 서명을 유보하겠다는 태도를 보이는 등 이견을 표명하였다. 이에 대하여 한국측은 접경국의 거부권 규정이 개발사업 추진 및 투자유치를 저해하므로 삭제되어야 한다는 의견을 표하였다.¹⁰² 이에 따라 UNDP는 각국 의견을 수렴하여 3개 국제협정 및 회사 정관을 가서명 및 서명토록 추진하고, 이에 참여하지 않는 국가는 추후 가능할 때 언제든지 가서명하거나 서명하도록 하며 사실상 러시아를 제외한 4국만의 진행가능성을 시사하였다.¹⁰³

¹⁰⁰ 조명철, 김지연, 2010, pp.25

¹⁰¹ 통일원, 1994, pp.123

¹⁰² 통일원, 1994, pp.146

¹⁰³ 그 외에 통신분야 관련 전문가회의는 1993년 1월 서울, 4월 훈춘, 9월 블라디보스토크에서 총 3회 개최되었으며 북·중·러 접경3국의 통신망 구축 등 두만강지역 통신개발 및 통신망 확충 문제를 다루었고, 운송분야의 전문가 회의는 1993년 3월 북경에서 개최되어 운

이러한 전문가회의 내용을 바탕으로 1993년 5월 평양에서 제 3차 PMC회의가 개최되었다. 이 회의가 평양에서 개최된 것은 북한이 유관국들의 투자와 참여를 유도하기 위하여 1992년 4월부터 회의 유치를 적극 추진하였기 때문이다. 이 회의에서는 TRADP 협정잠정안과 5개국 협의위원회(Commission) 창설 및 위원회 산하에 두만강지역개발회사(TRADCO)를 설립하는 협정잠정안이 확정되었다. 또한 북한과 러시아가 반대한 토지 임대문제를 해결하기 위하여 접경 3국간 조정위원회(Coordination Committee)를 설립하는 방안이 합의되었고, UNDP가 북경에 두만강사무소를 설치하여 사업 전반을 관장하는 체계를 갖추는 데에도 합의가 이루어졌다.¹⁰⁴

그러나 3차 회의 이후 회원국들 간 의견 충돌은 정점에 달하였다. 특히 북한은 1993년 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰 문제로 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴를 선언한 뒤 자원·산업·환경분야 전문가회의에 불참하고, 통신전문가 회의에서 제출된 서울-평양 직통전화설치 의제에 반대하여 최종개발계획을 무산시키는 등 매우 비협조적인 태도를 보였다.¹⁰⁵ 또한 러시아는 초국적 권위체인 두만개발회사에 토지를 임대하는 것을 주저하며 이는 러시아 국내법상 불가하다고 선언하였고, 아울러 두만강 하구 개발이 해양보호구역 및 희귀조류 서식지를 파괴할 가능성이 있다며 우려를 표했다.¹⁰⁶ 결국 UNDP는 1994년 1월 미국 뉴욕에서 주최한 비공식 실무회의¹⁰⁷에서 러시아의 토지임대 불가 사정(국내법 문제)을 고려하여 두만강지역 개발회사 설립 협정안을 철회하게 되었음을 밝혔다.¹⁰⁸ 미국 비자 발급 문제로 이 비공식 회의에 참석하지 못한 북한측은 이러한 결정에 의문을 제기하며 두만강개발회사의 설립을 계속 지지하였지만 다른 회원국들, 특히 러시아가 반대 의사를 보이면서 합의를 도출하지 못하였다.

이후 제 4차 PMC 회의는 개최가 계속 미뤄지다가 1994년 7월 모

송분야의 개발계획 및 우선순위를 검토하였으며, 자원 산업 환경분야 전문가 회의는 1993년 3월 헬싱키, 11월 서울에서 총 2회 개최되었으며, 두만강지역 내 산업 및 자원개발 방향과 환경문제 협력 등의 사안을 논의하였다. 1993년 북경에서는 3월과 4월에 각각 지역 개발전략(RDS) 워크숍과 환경워크숍이 열리기도 하였다. (통일원, 1994, pp.123-124)

¹⁰⁴ 통일원, 1994, pp.106-109; 조명철, 김지연, 2010, pp.26

¹⁰⁵ 그러나 같은 시기 북한은 중국에게 나진항 부지임대와 항구시설사용을 허가하는 쌍무협력협정을 체결하는 등 차별적인 태도를 보이기도 하였다. (이성우 2010, pp.8)

¹⁰⁶ Pomfret, 1997, pp.83

¹⁰⁷ 해당 회의에 북한 대표와 몽골 대표는 불참하였다. (Pomfret, 1997, pp.84)

¹⁰⁸ 통일원, 1994, pp.117

스크바에서 개최되었으며, 당시 김일성 주석의 사망으로 회의에 불참한 북한을 제외한 4개국은 두만강경제개발지역 및 동북아개발을 위한 ‘동북아위원회(Northeast Asia Commission)’ 설립에 합의하였는데, 이는 그 동안 논의된 이원화된 위원회의 구성안(5개국 협의위원회/3개국 조정위원회)이 양 위원회 간 권한 배분 문제로 진전을 이루지 못한 데에서 비롯된 것이었다. 또한 접경 3국의 조정위원회 설치에 대한 협정문은 러시아가 자국법에 의해 토지임대가 불가능한 상황이므로 추후 논의하기로 합의되었으며, 토지임차 문제로 두만강회사의 설립이 무산된 이상, 회원국들은 지금까지 추진해 온 UNDP 종합계획에서 탈피하여 ‘점진적 조화(progressive harmonization)’의 방식으로 TRADP를 전환하기로 합의하였다. 이는 실질적으로 UNDP 1단계 사업(TREZ)의 실패를 뜻하는 것이었다. 참가자들은 계획 전환을 위하여 4개 분야(개발가능 환경 조성, 인프라 등 서비스 제고, 무역 촉진, 투자기술 유인)를 선정하여 필요한 실무그룹을 구성하였으며, UNDP 전문가들이 표명한 두만강지역 환경보호에 대한 우려에 대응하여 환경 양해각서(MOU on the Environment)를 작성하기 위한 협의를 완료하였다. 불참한 북한측에는 UNDP 대표단이 방문하여 회의 논의사항을 전달하도록 결정되었으나, 만장일치 원칙에 의거하여 북한이 불참한 해당 회의의 결정사항은 법적 구속력이 약화되게 되었다.¹⁰⁹

제5차 PMC 회의는 1995년 5월 북경에서 개최되었으며, 두만사무국 설치 문제가 논의되었고 중점사업 분야가 채택되었다. 특히 이 회의에서 유관국들은 개발계획을 추진하는 협의 의결기구의 결성안에 대해 가서명 하였으나 양 위원회 간 권한 배분문제를 여전히 합의하지 못하였다. 제6차 PMC 회의는 같은 해 12월 뉴욕에서 개최되었으며 참가국들이 5개국 협의위원회 협정문과 환경 양해각서에 서명함에 따라 마침내 TRADP가 공식 출범하게 되었다. 이 회의에서는 5개국 협의위원회 산하에 통신, 인프라, 환경, 조정·조화·홍보의 4가지 분야의 실무작업반(WG)을 설치하기로 하는 등 두만사무국의 구성방안 및 소재지가 논의되었고, 접경 3개국 조정위원회 설립협정 서명에 대한 합의도 이루어졌다.¹¹⁰

이와 같이 TRADP가 설립되기까지는 UNDP와 관련국들 간 수많은 논의와 의견 충돌 및 합의의 과정이 수반되었으며, UNDP의 1단계 계획(TREZ)은 회원국들 간 토지임대 문제 및 권한 배분 문제에 대한 합의를 도출하지 못하여 결국 ‘점진적 개발’ 방식을 택하는 것으로 수정되었다. 이

¹⁰⁹ 통일원, 1994, pp.120-123; 조명철, 김지연, 2010, pp.26; Pomfret, 1997, pp.83

¹¹⁰ 조명철, 김지연, 2010, pp.26-27; 이성우, 2010, pp.10

후 UNDP의 2단계 계획(TREDA)을 추진하는 데 있어서 참가국들은 TRADP 협정안에 따라, 계획관리위원회(PMC)가 아닌 협의위원회(Consultative Commission)를 통해 사업계획을 논의하기 시작하였다. 협의위원회는 각국 차관급 대표로 구성되었으며, 이후 진행된 일련의 협의위원회 회의에서 회원국들은 두만사무국의 구체적인 조직화 및 자원조달 방향에 대하여 지속적으로 논의하였으나, 계속된 의견 충돌로 실질적인 사업 진전이 이루어지기 어렵게 되면서 TRADP는 서서히 소강기에 접어들게 되었다.¹¹¹ 두만강 사업의 진전이 늦춰진 이유는 UNDP가 1994-1995년 UNDP 동북아 지부의 예산을 크게 삭감한 이후 UNDP가 이전처럼 적극적으로 제도적 프레임워크를 창안할 수 없게 되었기 때문도 있었다. 따라서 UNDP는 이후 두만강사업을 유엔공업개발기구(UNIDO: United Nations Industrial Development Organization)와 공동투자하는 방안을 추진하였으나 큰 성과를 보이지는 못하였다. 결국 사업추진권이 UNDP에서 각국 정부로 넘어가게 됨에 따라 이후 TRADP는 회원국 간 의견차를 조정하지 못하고 추진력을 상실하게 되었던 것이다.¹¹²

제 1차 협의위원회는 1996년 4월 중국 북경에서 진행되었으며, 이 회의에서 각국 대표는 두만사무국을 처음 3년간은 북경에 두고 그 이후 서울과 블라디보스토크에 차례대로 설치하는 것에 합의하였다. 또한 사무국 운영을 위해 5개국이 매년 2만 5천 달러씩 균등 부담하는 원칙이 합의되었으며 중장기 사업계획에 대한 심의도 진행되었다. 그러나 북한이 두만강 개발사업의 통신 및 관련기반시설부문 실무작업반 구성을 접경 3국에 한정해 별도로 구성해야 한다고 주장하면서 두만강 개발사업의 공동 추진은 난항을 겪게 되었다.¹¹³ 이에 따라 북한과 중국은 공동사업의 추진보다 개별적으로 주변국의 직접투자를 유치하는 방안을 적극 추진하였다. 특히 북한은 심각한 경제난을 돌파하기 위하여 1996년 9월 나진·선봉 지역 투자설명회를 개최하며, 이를 김일성의 유훈사업이라고 강조하고 나진·선봉 지역의 관광자원을 홍보하는 등 투자유치를 시도하였으나 결실은 제한적이었다. 게다가 같은 해 9월 북한이 잠수함을 이용하여 강릉에 무장공비를 침투시키는 사건이 발생함에 따라 남북관계가 경색국면에 들어가면서 한국 기업 및 관료들은 북한의 투자설명회 초청을 거부하였고, 이후 북한은 일

¹¹¹ 조명철, 김지연, 2010, pp.28; 이성우 2010, pp.10

¹¹² Davis, 2000, pp.25

¹¹³ 조명철, 김지연, 2010, pp.28-29; 이성우, 2010, pp.10

방적으로 두만강 개발과 관련된 회의에 불참을 선언하였다.¹¹⁴

1996년 10월 북경에서 개최된 제 2차 협의위원회 회의에서는 두만사무국의 조직 및 운영 방안과 재원조달 문제가 논의되는 한편, 1997년도 사업계획에 대한 토의가 이루어졌다. 이 회의에서는 또한 일본이 옵서버(Observer)가 아닌 협의위원회 회원 자격으로 회의에 참가하도록 하는 결의안이 채택되었다. 제 3차 협의위원회는 이듬해인 1997년 11월 역시 북경에서 개최되었으며, 회원국들은 인프라 확충을 위한 재원조달 방안을 논의하는 한편 1997-1999년 사업계획에 서명하였다. 해당 회의에서 일본은 계속 옵서버의 신분을 유지하는 것으로 결정되었다.¹¹⁵

강릉 잠수함 사건 이후 북한은 남한과의 관계개선 의지를 보였지만, 1998년 7월 중국 연길에서 UNDP가 개최한 5개국 관광재원개발에 대한 회의에서, 북한은 나진·선봉 지역에 외국인 관광객 유치에 희망한 반면, 한국은 속초·나진·훈춘 간 직항로 개설에 주력하고자 하여 의견이 충돌함으로 인해 합의가 이루어지지 못하였다.¹¹⁶ 이에 따라 본래 1998년 10월 14일부터 17일까지 몽골에서 열릴 예정이었던 제 4차 협의위원회는, 북한과 러시아가 각각 국내정치 문제로 회의를 무기한 연기한다고 일방적으로 통보함에 따라 1999년 6월에 이르러서야 열릴 수 있었다. 그러나 이후 북한은 지속적으로 일방적인 회의 거부를 선언했으며, 이에 따라 협의위원회의 결정이 구속력을 지니기 어렵게 되면서 1998년 이후 두만강 개발과 투자에 대한 협상은 오랜 기간 답보 상태에 머물러 있게 된다.¹¹⁷

2) 각국 초기입장

<표 3-8> 각국의 두만강지역 개발목적에 대한 초기입장 분석

	최우선 목표	장기적 목표
북한	단기적 경제이익	경제특구 건설을 통한 해외투자 유치
중국	동북3성 경제활성화	두만강 이용 동해진출
몽골	아시아·유럽연결 관문역할을 통한 혜택	두만강 이용 동해진출
러시아	극동 기존지역 경제 활성화	기존 항구 개발 및 현대화
한국	운송로 확보 및 경제적 효과	남북통일 비용 경감
일본	양자사업 중심 접근 통한 경제적 이익	사태관망 및 손실 최소화

¹¹⁴ 이성우, 2010, pp.10-11

¹¹⁵ 조명철, 김지연, 2010, pp.29

¹¹⁶ 이성우, 2010, pp.11

¹¹⁷ 조명철, 김지연, 2010, pp.29-30; 이성우 2010, pp.11

출처: 김규륜, 1992. 豆滿江地域開發計劃 發展方向 통일연구원 통일정세분석 92-02 (1992.3), pp.24; 통일원, 1994, pp. 17-20을 참조하여 저자 작성

TRADP가 초기 구성되던 시기에 동북아 지역 국가들은 전반적으로 두만강 개발계획에 긍정적인 입장을 취하고 있었으며, 특히 개발계획이 자국영토에서 중점적으로 이루어질 중국과 북한은 매우 적극적인 의지를 보였다. 러시아는 두만강 유역국이기도 하지만 극동개발의 중심지인 블라디보스톡과 나홋카가 두만강 지역에서 상당히 멀리 위치한 데다가 다자 협력으로 인한 주권 침해를 우려하여 두만강 개발에 소극적인 태도를 보였으나, 두만강 지역과의 인프라 연결에 높은 관심을 보였다. 일본은 거리상 직접적인 관련이 없는데다가, 북한의 참여로 인한 투자적 불안정성을 우려하여 매우 유보적인 태도를 보였다. 반면 한국과 몽골은 두만강 지역에 맞닿아 있지는 않지만 개발계획, 특히 물류인프라 구축계획이 가져올 경제적 이익에 큰 관심을 보여 적극적인 태도를 보였다. 또한 한국에게 있어 해당 계획은 북한과의 관계를 다자적 틀 안에서 관리하여 장기적으로 남북통일을 도모할 수 있는 기회로 인식되기도 하였다.

특히 탈냉전 이후 국가경제발전 및 변경개발에 큰 관심에 가지게 된 관련국들은 UNDP의 계획을 전후로 하여 각각 두만강 지역을 발전시키기 위한 국내 개발계획을 잇따라 발표하였다. 1990년 7월에 러시아(당시 소련) 정부는 나홋카 자유무역지대(Nakhodka Free Economic Zone)를 설립하였고, 북한은 1990년 12월에 나진 자유경제무역지대(Rajin FETZ Free Economic Trade Zone)를 수립하였으며 이는 1993년 9월, 나진-선봉 자유무역경제지대(Rajin-Sonbong Free Economic Trade Zone)로 확장되었다. 중국 또한 1992년 10월에 훈춘 국경경제협력지대(Hunchun Border Economic Cooperation Zone)를 수립하였다.¹¹⁸

각국의 두만강지역개발에 대한 입장을 좀 더 자세히 살펴보면, 중국의 경우 두만강개발에 대한 프레임이 지역적으로 가장 먼저 구성되었으며 많은 개발계획이 중국 영토에서 행해지는 만큼 접경국 중 가장 적극적인 자세를 유지하며 UNDP에 강력한 영향력을 행사하고자 하였다. 중국은 우선적으로 변경무역 확대를 통한 경제발전을 도모하였지만, 중국이 전략적으로 가장 중요시한 것은 장기적으로 동해로의 출해권을 확보하는 데 있었다.¹¹⁹ 그러나 사실 중국 내부사정을 자세히 살펴보면, 당시 중국 중앙정

¹¹⁸ Hughes, 2002, pp.131-133

¹¹⁹ 통일원, 1994, pp.48-50

부는 대련항을 대외무역의 중심항으로 두고 연안도시개발계획에 중점을 두고 있었기 때문에 두만강개발계획에 큰 관심이 없었으며, 길림성 지방정부와 연변조선족자치주 정부가 적극적으로 두만강개발에 임하며 중앙정부의 지원을 요청하는 양상을 띠고 있었다.¹²⁰ 이러한 자치정부의 노력에 따라 중국 국무원은 1992년 10월 훈춘 국경경제협력지대를 설립하게 되었으며, 1995년 초까지 4천만 달러의 해외투자를 유치하였다.¹²¹ 중국은 1998년 9월 훈춘 국경경제협력지대 국제투자포럼을 개최하는 등 지속적으로 두만강 지역의 발전에 적극적인 태도를 보였으며, TRADP에도 적극 참여하였다.

북한 또한 제한적이거나 TRADP에 적극적으로 참여하고자 하였다. 북한은 중국 학계 및 UNDP 관료들이 초기 개발한 지역협력 제안서에 따라 두만강 개발에 관심을 보이기 시작하였다.¹²² 원래 북한은 체제수호를 위하여 독자적인 개발방식을 고집하였으나, 투자재원의 확보를 기대하면서 공동개발방식을 제한적으로 수용하였던 것이다.¹²³ 북한은 협상 초기에 적극적인 참여 의지를 보였으며 1992년 10월에 평양국제회의를 주최하는 데 높은 관심을 보이기도 하였다. 허버트 버스톡 당시 UNDP 동북아국장은 1992년 국제회의가 평양에서 이루어질 수 있었던 원인에 대하여, 1991년 몽골 울란바토르 회의에 참석한 북한측 대표(한태욱 국제기구협력 국장)가 개최 의사를 밝힌 이후, 버스톡 국장이 평양을 방문했을 때 면담했던 북한의 김달현 제 1부총리가 강력히 희망해 옴으로써 이루어지게 되었다고 밝혔다. 버스톡 국장은 또한 평양방문 당시 만났던 김달현 부총리는 두만강 개발계획이 가능한 한 빨리 착수되기를 희망했으며 현재 남북한 간의 정부 또는 민간차원의 협조와 투자문제가 깊이 있게 협의되고 있음을 밝혔다고 전하였다.¹²⁴

북한은 개별적으로 나진·선봉 지역의 개발에 적극적인 자세를 보였다. 북한 국무원은 74호 명령에 의해 1991년 12월 나진 자유경제무역지대(FETZ)를 설립하였으며, 1993년 9월에 이를 나진·선봉 FETZ로 확장하고, 1996년 2월에는 해당 지대의 면적을 621만km²에서 746만km²로 확대하

¹²⁰ Tsuji, 2004, pp.6-8

¹²¹ Hughes, Christopher W. 2002. "Tumen River Area Development Programme(TRADP): Frustrated Microregionalism as a Microcosm of Political Rivalries." In Breslin, Shaun and Glenn D. Hook(eds.), *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan Ltd 2002, pp.115-143, pp.131-133

¹²² Cotton, 2002, pp.182-183

¹²³ 통일원, 1994, pp.50

¹²⁴ 『MBC 뉴스』. 1992년 4월

고, 전면적인 개방을 위해 나진·선봉 FETZ를 북한의 직할시로 지정하였다.¹²⁵ 또한 1996년 9월에는 나진·선봉 국제투자포럼을 개최하는 등 두만강 프로젝트의 틀 안에서 이를 적극적으로 홍보하였다. 이는 수출산업의 진흥과 항만 수수료 등의 수입을 통해 외자를 획득하여 심각한 경제난을 극복하겠다는 목표에서 비롯된 것이었다. 이를 위해 북한은 대외개방정책의 일환으로 1992년부터 운영해오던 ‘조선민주주의 인민공화국 외국인 투자법’을 개정하여 외국인투자기업에 대한 유리한 관세 및 가격조건을 제시하기도 하였다. 이에 따라 1997년 말까지 16개 법과 41개의 규정이 제정, 공포되었으며, 투자기업에 대해 소득세율을 11% 낮게 설정하고 면세기간을 늘리고 부동산 임대료를 낮추는 등 다양한 우대조치가 시행되었다.¹²⁶ 그러나 TRADP의 제도적 발전에 있어서 주권 침해에 대한 북한의 지나친 우려는 논의 진전을 어렵게 하는 가장 큰 장애 요소로 작용하기도 하였다.

러시아는 앞서 언급하였듯이 중국과 북한에 비해 두만강 유역 개발에 다소 소극적인 태도를 보였다. 러시아는 1980년대 중반부터 블라디보스톡을 중점으로 하는 연해주 개발계획을 수립하였는데, 해당 계획의 중점 도시인 블라디보스톡과 두만강 유역 간에 상당한 거리가 있으며 두만강 연안은 자연보호지구이기 때문에, 두만강이 포함된 핫산 지역보다는 블라디보스톡과 나홋트카 지역을 개발하는 데에 보다 많은 관심을 가지고 있었다.¹²⁷ 그러나 러시아는 연해주 개발과 두만강유역 개발을 연계하는 데 대해 지속적인 관심을 나타내며 TRADP에 꾸준히 참여하는 모습을 보였다.

러시아의 연해주 개발은 1986년 고르바초프가 블라디보스톡을 시찰한 이후 특별경제지대를 만들겠다고 선언하면서 시작되었다. 이후 모스크바와 블라디보스톡의 고위인사와 학자들이 블라디보스톡 및 주변연해지역을 자유경제지대로 건설할 것을 건의하였고, 1988년 러시아 연합최고위원회(Supreme Council)가 연해국경지역을 개방하지 않는다는 규정을 취소하고 1990년 나홋트카 자유경제지대 설립법을 승인함에 따라 성립되게 되었다. 해당 계획은 총 2단계로 나누어져 있었으며 총 투자액은 22억 루블로 책정되었고 특히 교통시설과 기초시설건설에 9억 25만 루블의 투자를 배정하였다. 러시아는 1991년 UNIDO의 후원으로 블라디보스톡을 중심으로 나홋트카, 핫산을 포함하는 ‘블라디보스톡 자유경제지역’ 건설계획을

¹²⁵ 심의섭, 이광훈, 2001, pp.31

¹²⁶ 심의섭, 이광훈, 2001, pp.31-34

¹²⁷ 통일원, 1994, pp.49-50

제출하여 수립하였다.¹²⁸ 나훗트카 자유경제지대는 4,611 km² 의 방대한 지역과 22만 명의 인구를 포함하는 지역으로 초기에 해외투자자들을 대상으로 관세 절차와 기업등록절차의 간소화 등을 시행했으나 1993년에 연방정부가 이 지역을 포함해서 특별경제지대의 관세우대조치가 국내산업에 위협이라고 판단하여 모두 취소함으로써 우대조치를 폐지하게 되었다.

한국의 경우 경제적 및 비경제적 효과를 모두 기대하면서 적극적인 참여 태도를 보였다. 한국은 그간의 축적된 개발경험을 공유하며 장래 동북아지역에서의 적극적 역할을 도모하여 UNDP의 개발계획 수립과정에 참여하였고 1992년에 5백만 달러 가치의 용역사업도 추진하였다. 한국은 한인동포가 많이 거주하고 있는 두만강지역의 개발이 통일 이후 경제협력 확대의 교두보 역할을 해 줄 것을 기대하였으며, 두만강 하구와 시베리아를 잇는 운송망이 구축되면 유럽으로의 경제성 있는 운송로 확보가 가능할 것이라는 기대 하에 높은 관심을 보였다. 또한 북한 유일의 개방 시범지역인 나진선봉지역의 개발을 지원함으로써 북한의 개방 확산 유도 및 장차 통일비용을 감축할 수 있다는 기대도 포함되었다.¹²⁹ 한국은 UNDP를 계속 재정적으로 지원하였는데 1992년 500만 달러에 이어 2000년 후반에 약 400만 달러를 추가적으로 지급하였다.¹³⁰

몽골은 경제적 능력과 지리적 위치상 적극적인 참여에 구조적인 한계가 있었으나, 구소련에 의존하던 구조에서 벗어나 두만강 하구와의 철도 연계 및 동해출로를 확보하려는 목적으로 큰 관심을 지니고 적극 참여하였다.¹³¹ 내륙국가(landlocked country)로서 몽골은 중국 천진항을 주 무역항으로 쓰고 있으나, 천진항과 연결되는 도로와 철도 환경이 부진하여, 몽골동부와 길림성의 연결을 통해 중국의 차항출해(借港出海, borrowed port)전략에 편승하고자 하였던 것이다.¹³² 그러나 관련국 중 경제적 능력이 가장 낮은 몽골로서는 주도적인 역할을 맡기가 어려웠고, 대부분 한국의 입장을 추종하는 모습을 보였다.¹³³

일본은 적극적 개입을 가장 자제하는 소극적인 태도로 임하였다. 일본은 계획관리위원회(PMC)에 옵서버로 계속 참여하였지만 자국에 대한

¹²⁸ 심의섭, 이광훈 2001, pp.39; Tsuji 2004, pp.11 (Svetlana J. Vikhoreva, "The Development of Free Economic Zones in Russia", ERINA Report Vol 38, Jan. 2001)

¹²⁹ 통일원, 1994, pp.18

¹³⁰ Tsuji, 2004, pp.11-13

¹³¹ 통일원, 1994, pp.19

¹³² Tsuji, 2004, pp.11-13

¹³³ 통일원, 1994, pp.19, 49

투자자금 지원 기대를 최소화하기 위해 관망자적 자세를 견지하였다. 일본은 전망이 불투명한 TRADP의 다자사업보다는 개별사업에 대한 쌍무적 접근을 선호하였으며 그 일환으로 훈춘-자루비노 철도건설 사업과 항만확충 사업에 5천만불의 융자계획을 세우기도 하였다.¹³⁴ 주변국들은 1992년 2차 PMC 회의 이후부터 일본의 공식적인 참여를 계속 권유하였으나 일본은 북한에 대한 우려 등의 이유로 계속 옹서버 지위를 유지하였다. 그러나 일본은 자루비노 항 개발 타당도조사와 중국 길림성 지역개발계획을 수행하고,¹³⁵ 나진·선봉 투자포럼에 참여하는 등 두만강지역 개발에 지속적으로 관여되는 모습을 보였다.¹³⁶

2. 소강기(1999-2008): TRADP→GTI 전환기

1) TRADP의 부진 및 각국 입장변화

TRADP는 상술한 바와 같이 UNDP의 주도 하에 수년 간에 걸쳐 제도적 구성을 결정하고 계획을 구체화하는 과정을 거쳤지만, 시간이 지날수록 참가국 간의 제도적, 법적인 구상 및 주요개발과제에 대한 이견이 좁혀지지 않음에 따라 점차 논의가 중단되고 개발사업들 또한 침체되며 1998년 이후 소강기에 들어가게 되었다. TRADP가 제도적 침체를 겪게 된 1차적인 원인은 초기 구성기에 두만강 소지역에 300억 달러를 투자하여 경제개발 및 국제도시를 건설하겠다는 UNDP의 종합계획이 지역현실을 고려하지 않은 지나치게 거대한 계획이었다는 점과, 각국 의견조정에 실패하고 예산이 삭감되어 재정적 지원이 어렵게 된 UNDP가 더 이상 사업계획을 주도하지 못하고 조정자의 역할을 상실하게 되었던 때문이었다. 특히 2001년에서 2004년 사이에 회원국 대표들이 TRADP 사업 내용을 재편하고 제도적 틀을 바꾸는 등 UNDP가 주도하였던 사업계획을 모두 수정함에 따라 UNDP의 역할은 점점 축소되게 되었다.

UNDP는 TRADP에 대한 재정적 지원도 점점 줄여나가서 2001년에는 재정지원을 독자적으로 담당(100% 지원)하였으나, 2003년에는 재정지분이 32%로 줄었고, 2006년 이후부터는 완전히 재정적 지원을 멈추었다. 이는 초기에 300억 달러를 투자하여 두만강지역을 대대적으로 개발하고자 했던 주도적인 모습과 많은 차이를 보이는 것이었다. UNDP는 TRADP가 GTI로 전환되는 과정에서 더 많은 국가 및 투자자의 관심을 유도하기 위

¹³⁴ 통일원, 1994, pp.19

¹³⁵ 해당 계획은 일본국제개발센터에 의해 수행되었다. (Tsuji, 2004, pp.11-13)

¹³⁶ Tsuji, 2004, pp.11-13

해서는 두만강협력대상의 틀을 두만강 유역만이 아니라 동북아지역 전체로 확장되어야 할 필요가 있다고 주장하였으며, 참가국 간 투자가 어렵다면 민간투자자를 충분히 유도할 필요가 있으며 이를 위해 협력사업들이 보다 구체화되어야 함을 상기시키는 등 TRADP를 지속시키고자 하였으나, 그러나 당시 이러한 UNDP의 노력을 결실을 맺지 못하였다.¹³⁷ 결국 UNDP는 2011년 이후 사실상 GTI 사업에 거의 관심을 보이지 않게 되었으며, 이에 따라 이후 자금 지원은 한국과 중국 정부가 대신 담당하게 되었는데, 이로 인해 발생한 자금 부족으로 인하여 실무작업반을 비롯한 TRADP의 전반적인 활동이 마비되게 되었다.¹³⁸

그러나 UNDP의 태도 변화보다 더 근본적으로 사업 침체의 원인이 되었던 것은 참가국들이 두만강개발계획에서 추진하고자 했던 개발계획 및 목표가 서로 상이하였으며 이에 따라 TRADP가 일관적인 계획목표를 지니지 못하면서 투자유치가 잘 이루어지지 않게 되었기 때문이다.¹³⁹

두만강 프로젝트에 관여된 국가들은 모두 각자 상이한 자국 중심의 개발목표를 지니고 TRADP에 임하였다. 먼저 중국은 낙후된 동북지역 개발을 목표로 하며 훈춘을 주요거점도시로 세우고자 하는 한편 동해출해권을 확보하는 데 중점을 두고 있었다. 중국은 특히 북한의 나진·선봉항 및 청진항을 통하여 동북 3성의 농산품과 석탄 등의 지하자원을 대련 등 남방지역으로 운송하는 것에 큰 관심을 나타내었다. 반면 북한과 러시아는 각각 나진·선봉 특별구와 블라디보스톡 특별구의 경제발전을 가장 중점적으로 생각하고 있었으며, 특히 러시아는 한반도철도(TKR)-시베리아철도(TSR) 연결을 통해 유라시아 대륙교통망을 구축하는데 전략적 목표를 두고 있었다. 이렇듯 접경 3국이 각자 국내 프로젝트에 우선순위를 두고자 하면서 TRADP는 일관적인 사업목표를 잃게 되었다. 비접경국인 한국의 경우 중국 동북시장 진출 및 북한과의 관계개선을 목표로 하였으며, 몽골은 시베리아 철도(TSR)-몽골철도(TMR)의 연결을 최우선과제로 삼았고, 일본은 계속 유보적인 입장을 견지하였다.¹⁴⁰

¹³⁷ 이성우, 2010, pp.10

¹³⁸ Koo et al 2011, pp.7; GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

¹³⁹ 각국의 상이한 개발목표는 많은 연구에서 TRADP 부진의 가장 큰 원인으로 지목되었다. (Chen, Xiangming 1995; 이성우 2010; Hughes 2002; Pomfret 1997)

¹⁴⁰ Chen, Xiangming. 1995. "The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones." *International Journal of Urban and Regional Research* 19.4 (1995), pp.593-621; 조명철, 김지연, 2010, pp.34-36

이에 더하여 각국 정부, 특히 접경 3국인 중국, 러시아, 북한 정부는 1990년대 초기 두만강 공동개발에 보였던 긍정적인 태도와 달리 변경 지역의 다자적 개발이 가져올 수 있는 자국 영토주권의 침해가능성에 대하여 높은 경계심을 표하게 되면서 TRADP에 대하여 보다 소극적인 태도를 보이고 부정적인 조치를 취하기 시작하였다.¹⁴¹ 먼저 러시아 중앙정부는 극동 지역의 ‘개방적인’ 지역주의 프로젝트와 FDI 유입(특히 일본 FDI)이 중앙의 통제를 약화시키고 지방 경제자율성을 증가시켜 정치적 분리주의를 강화시킬 수 있다고 보고, TRADP의 발전을 지연시키고자 하였다. 1993년 러시아 연방의회(Duma)는 나홋트카 자유무역지대 및 국내 모든 자유무역지대의 세금 혜택을 폐지하였고, 나홋트카 자유무역지대에 한·러 합작 공업단지를 조성하는 것을 내용으로 하는 ‘1999 한·러 협정’의 비준을 지연시키는 등의 조치를 연달아 취하였다. 이는 두만강이 속한 핫산 지역의 인구가 적고 중국 만주지역과 역사적인 국경분쟁¹⁴²을 겪은 지역이었기 때문에 해당 지역에서의 다자간 사업이 중국 인구의 유입을 통해 러시아의 영토보전을 위협할 수 있다고 판단하였기 때문이다.¹⁴³

북한의 경우 초기에 해외 투자를 유치하기 위해 누구보다 TRADP에 적극적으로 참여하였으나, 러시아와 마찬가지로 북한 정권은 정치경제적 통제를 위협할 수 있는 지역주의 프로젝트를 크게 경계하였고, 자유로운 경제교류를 오직 나진·선봉 자유경제무역지대에만 국한시키고자 하였다. 그 결과, 북한은 1996년 나진·선봉 투자유치 포럼에서 3억7백만 달러를 유치했다고 주장했지만 외부 평가에 따르면 1997년까지 실제 누적투자액은 5천8백만 달러에 그쳤다.¹⁴⁴ 또한 북한은 경제특구 개발의 부정적 요소를 경계하여 나진·선봉 자유경제무역지대의 정식 명칭에서 ‘자유’를 삭제하는 등 대외개방 정책에 비일관적인 태도를 보였다. 특히 2000년 남북정상회담 이후 개성공단의 개발이 추진되면서 북한 당국은 2002년 신의주를 경제특구로 지정하였고, 이후 나진·선봉 지역에 대한 외국인 투자자의 관심은 더욱 줄어들게 되었다.¹⁴⁵

중국의 경우 훈춘 국경 경제협력지대는 두만강 지역의 자유무역지대 중 가장 큰 성공을 거두었다. 훈춘 지역은 1992년에서 1998년 사이에

¹⁴¹ Hughes, 2002, pp.136-140

¹⁴² 중·러 간의 국경분쟁은 1997년 11월 국경 프로토콜(border protocol)이 체결되기까지 계속되며 TRADP의 진전에 장애 요소가 되었다. (Davies, 2000, pp.16)

¹⁴³ Hughes, 2002, pp.136-140; Davies, 2000, pp.16

¹⁴⁴ Hughes, 2002, pp.: 136-140

¹⁴⁵ 조명철, 김지연, 2010, pp.34-36

인구수가 5만명에서 20만 명으로 4배 증가했으며 해외 투자는 1억 달러에 달했다. 그러나 중국 중앙정부는 여전히 남부 지역과 상하이, 삼협댐(三峡大坝, Three Gorges Dam) 개발 프로젝트를 우선시하며, 동북3성의 경제적 자율성이 높아지는 것을 경계하고, TRADP를 오로지 동해 출로를 확보하고 러시아 항구에 대한 의존도를 낮추려는 목적으로 참여하고 있었다.¹⁴⁶

한국의 경우, 몇몇 한국 기업들은 실제로 나진-선봉 프로젝트에 관심을 보였으나, 당시 이들은 오히려 나진-선봉 이외의 지역에 더 관심을 보였는데, 예를 들어 한국기업 현대는 비무장지대(DMZ)와 인접한 해주 및 남북경계 지역에 산업지구를 지으려는 계획을 세웠고, 한국기업 대우는 남포에 소규모 직물공장을 세우고자 하였다.¹⁴⁷

일본 정부는 처음부터 지속적으로 TRADP에 낮은 관심을 보였다. 일본 정부의 낮은 관심도는 TRADP의 발전을 더디게 한 가장 큰 원인 중 하나였다. 러시아와의 영토 갈등 및 북한과의 관계 악화로 인해 일본 정부는 두만강 지역에 대한 투자에 관심이 낮았으며, 일본 기업들 또한 1970년대 북한에 투자했다가 9억 달러에 이르는 채무 불이행을 경험한 이후 자원이 풍부한 중국 남부 연안지역이나 노동력이 저렴한 중국 동북지역으로 관심을 돌렸다. 반면에 동해에 인접한 니이가타현을 비롯한 다수의 일본 지방정부들은 지역 경제 발전을 위해 주변국과의 경제 교류에 매우 적극적인 모습을 보였지만, 중앙 정부의 지원 없이 환동해권 지역주의 프로젝트가 성공하기는 어려웠다.¹⁴⁸

이렇듯 참가국들이 두만강 개발에 대하여 상이한 목표를 지니고 부정적 태도로 임하게 됨에 따라 두만강개발계획의 구체적인 사업들은 지연되거나 폐지되는 등 전체적으로 부진한 모습을 보이게 되었다. 물론 이 시기에도 개발사업들이 완전히 중단된 것은 아니었으며, 주로 물류 인프라 구축의 측면에서 여러 가지 사업들이 완결되었다. 1999년 8월에는 포시에트-아키타, 나진-니이가타 간 화물선 항로가 수립되었으며, 2000년 2월에는 훈춘-마할리노 노선의 화물운송이 시작되어 러시아 목재로 중국으로 수송되기 시작하였다. 같은 해 4월에는 자루비노-속초 간 페리루트 확립 및 훈춘 수출가공지대가 설립되었으며, 이듬해인 2001년 2월에는 훈춘 중·러 공동시장지대가 설립되기도 하였다. 또한 2003년 11월에는 훈춘-마할

¹⁴⁶ Cotton, 1996, pp.1094-1098

¹⁴⁷ Hughes, 2002, pp.136-140

¹⁴⁸ Hughes, 2002, pp.136-140

리노 철도의 연장노선이 공식 개통되었다.¹⁴⁹ 이 외에도 훈춘-크라스키노간 철도, 러시아 보스토치니향 석탄운반시설 확대, 북한 나진항 컨테이너 처리시설 확장(40피트), 러시아 포시에트항과 자루비노 항만 개선, 두만지역 전화망 개선, 중국 장춘-훈춘간 주요 고속도로 건설과 훈춘-권하간 고속도로 건설 확장, 러시아 블라디보스토크 공항터미널 개선, 나진 헬리포트 건설, 러시아 나홋트카 한국공단 건설, 중국 훈춘변경경제합작구 내 보세구역 건설 등이 완공되었으며, 중국 연길공항의 터미널 개선, 몽골 초이발산 공항터미널 개선, 러시아 크라스키노-슬라비앙카간 도로 개선사업 등이 이루어졌다.¹⁵⁰

그러나 접경 국가 간 국내법상 절차의 문제 및 상호 불신의 문제가 심화됨에 따라 이러한 사업들의 진행은 차질을 빚게 되었다. 예를 들어, 중국과 러시아 간에는 1990년 중반에 양국 국경지대의 훈춘-마할리노 철도노선을 연장하고 이와 병행하여 크라스키노-중국 국경 도로를 건설하는 공동투자계획이 합의되어 진행되었으나, 양국의 국내법상의 문제로 대화가 단절되고 프로젝트의 진행이 1년 여간 지연되는 모습을 보였다. 이는 당시 중국 국내법상 중국 중앙은행(PBOC: People's Bank of China)은 중국 영토 내의 프로젝트에 대한 대출만 보장(guarantee loan)하고 있었기 때문에 중국 측의 자본금 조달이 어려워지자 러시아측이 중국측을 불신하며 양측 대화가 단절되었기 때문이다. 훈춘-마할리노 노선은 1996년 11월에 결국 완공되었지만 이후 9개월동안 조차장(marshaling yard)과 기종변경(Change of Gauge)을 위한 대차교체시설(bogey-changing equipment)이 설치되지 않는 등 지속적으로 지연되는 모습을 보였다.¹⁵¹

유사한 예로, 북한과 연변자치주 간에는 연변지역과 청진 간의 도로 건설에 대한 중국의 재정 공헌을 합의하였으나, 중국 중앙정부가 연변주가 책정한 예산을 승인하지 않으면서 결국 폐지되었는데, (연변)자치주의 결정이 중앙정부의 승인 없이는 진행되기 어려운 중국의 내부적 체제를 이해하지 못한 북한 고위층은 이를 통해 중국측을 신뢰할 수 없는 파트너로 간주하고 더 이상의 협의를 거부하게 되었다.¹⁵²

¹⁴⁹ Pomfret, 1997, pp.82-84

¹⁵⁰ 배종렬, 2003, pp.178

¹⁵¹ Pomfret, 1997, pp.82-84

¹⁵² Pomfret, 1997, pp.82-84

<표 3-9> 두만강 지역의 외국인투자 추이와 현황 (단위: 백만 달러)

연도	연변지역	나진선봉	연해주	몽골	연도별 소계
1985-93	42	1	141	10	194
1994	61	1	22	29	93
1995	78	4	53	46	181
1996	134	31	97	41	303
1997	95	26	95	42	258
1998	47	25	56	45	173
1999	33	NA	54	72	159
2000	29	NA	78	107	214
2001	32	NA	66	125	223
지역별 누계	551	88	642	517	1,798

출처: 배종렬, 2003, pp.178

이러한 일련의 상황의 결과, 1996년 증가세를 보였던 두만강 지역의 외국인 투자는 위 <표 3-9>에서 확인할 수 있듯이 1997년 이후 하락세를 보이게 되었다. 이는 1997년 금융위기를 겪으면서 동아시아 경제가 침체되는 과정에서 더욱 심화되었다. 특히 상대적으로 활발하게 개발되었던 중국 연변조선족자치주의 외국인투자 역시 하락세로 반전되었으며, 북한측은 1999년 이후 자료공개를 거부하였다.¹⁵³ 이처럼 두만강 개발에 대한 논의가 동결됨에 따라 이 시기 TRADP 사업은 주로 경제타당성 조사와 실태조사의 차원에 머무르게 되었다. 또한 TRADP는 다자간 공동 개발보다는 국가별 독자 개발의 형태로 변모되어 중국은 선양, 장춘 등 대도시 개발을 시작한 반면 북한과 한국은 금강산 관광 및 개성공단 사업을 추진하게 되면서 TRADP는 점차 각국 독자 개발에 기초한 협력 형태로 전환되었다.¹⁵⁴

¹⁵³ 배종렬, 2003, pp.178

¹⁵⁴ 조명철 김지연, 2010, pp.29-30

2) GTI 구상 및 제도화 과정

<표 3-10> TRADP(GTI) 정부간회의의 주요 논의 및 합의사항 (1998-2008)

회의명	일시	장소	주요 논의 및 합의사항
제4차 협의위원회 (Commission)	1999.6.8-11	몽골 울란바토르	-동북아·두만투자공사 설립안 논의 -TRIS 투자네트워크 구축 합의
제5차 협의위원회 (Commission)	2001.4.5-6	중국 홍콩	-3단계(2001-03) 사업계획 확정·서명 -일본의 회원국 가입을 적극 추진 -TRADP 사업대상지역 확대 -회원국의 역할 강화 합의
제6차 협의위원회 (Commission)	2002.6.1-3	러시아 블라디보스토크	-일본 가입을 위해 UNDP가 일본정부와 접촉 -ADB의 역할 재조명과 북한, 러시아의 회원 가입 희망
제7차 협의위원회 (Commission)	2003.9	중국 베이징	-2005년 이후 UNDP의 TRADP 사업 지원 약속 -향후 동북아 경제협력 방향 및 사업 운영에 대한 지침 마련(현실성 있는 사업 위주)
제8차 협의위원회 (Commission)	2005.9.2	중국 장춘	-GTI 체제 출범 합의 -당사국 협정문, 환경양해각서 시효 10년 연장 -SAP 2006-2015
제9차 협의위원회 (CC)	2007.11.15	러시아 블라디보스토크	-GTI 체제 출범 이후 첫 번째 회의 -에너지 이사회, 관광협의회, 기업인자문회, 환경협력에 대한 협의체 설립 -GTI 10개 신규 프로젝트 선정

출처: 배종렬, 2003, pp.190-191; 조명철, 김지연, 2010, pp.32, 42; GTI Changchun Agreement 2005; GTI Vladivostok Declaration 2007

TRADP가 상술한 바와 같이 부진한 모습을 보이게 됨에 따라 각국 정부들의 참여도 저조하게 되었다. 이에 따라 제4차 협의위원회는 상술하였듯이, 처음 1998년 10월 몽골에서 열릴 예정이었으나 러시아와 북한의 불참을 원인으로 이듬해인 1999년 6월로 연기되었다. 1998년 러시아는 국내 정치불안에 의한 대표단 구성에의 어려움을 원인으로, 북한은 내부조직 변화로 인한 대표단 구성의 어려움을 원인으로 회의에 불참을 통보하였고, 결국 회원국들은 이후 몽골 울란바토르에서 북한을 제외하고 모여 회의를 진행하였다. 이 회의에서는 두만지역 투자네트워크 구축에 대한 합의

가 이루어졌다.¹⁵⁵ 또한 UNDP가 지정한 2단계 사업기간이 종료됨에 따라 회원국들 및 UNDP는 2000년 10월 개최된 국가조정관 회의에서 지난 10년간 사업 추진성과에 대한 평가를 내리는 한편 향후 사업의 발전방향을 새롭게 모색하는 자리를 가졌다. 이들은 이 사업이 두만강 유역에 국한될 경우 국제사회의 관심을 모으기 어렵다는 판단을 내리고, 두만강개발 사업을 두만강 유역에서 동북아 지역의 협력으로 확대하는 데 합의하였다.¹⁵⁶ 참가국들은 또한 향후 사업 진행을 위하여 국제금융지원 확보, 민간자금 유치 등 재원조달을 위해 적극적으로 노력할 것을 결의했으며, 사업의 지속성을 위하여 기능적, 재정적 기반을 확충하고, 교역 투자, 교통·통신, 환경, 관광, 에너지 등 5개 부문을 우선사업분야(priority sectors)로서 활성화하는 데 합의하기도 하였다.

제 5차 위원회는 2001년 4월 중국 홍콩에서 개최되었으며, UNDP 및 회원국들은 이 사업의 지속적인 발전을 위해 일본이 회원국으로 가입하도록 함께 노력할 것을 다시 한번 결의하였고, TRADP 사업지역을 북한 청진, 중국 연길, 러시아 블라디보스톡 등 두만강 유역에서, 다음 <표 3-11>에서와 같이 중국 동북3성과 한국 동해안 지역, 러시아 연해주지역, 몽골을 포함하며 일본 지역까지 일부 포함하는 동북아 지역 전체로 확대하기로 합의하였다. 또한 사업추진 전반에서 UNDP의 역할은 축소하고 회원국의 역할을 강화하는 방안을 논의하였으며, 2001년부터 2003년까지 추진할 중기 사업계획을 확정하고 서명하였다.¹⁵⁷

<표 3-11> 두만강개발계획의 확장된 사업범위

중국	몽골	한국	러시아	북한
동북지역 -흑룡강성 (Heilongjiang) -길림성 (Jilin) -요령성 (Liaoning) -내륙몽골 (Inner Mongolia)	동부 지역 -도르노드 (Dornod) -켄티 (Khentii) -수크바타르 (Sukhbaatar)	동해안 지역 -부산 -속초 -울산 -포항	연해주 지역 (Primorsky Territory) -블라디보스톡 (Vladivostok)	두만강 지역 -나진·선봉 -청진

출처: Wang Weina, 2014, pp.3

¹⁵⁵ 조명철, 김지연, 2010, pp.29

¹⁵⁶ 재정경제부 경제협력국 국제경제과 보도자료. 2001. 「제5차 두만강개발계획 5개국 위원회 참가」; 재정경제부 경제협력국 국제경제과 보도자료. 2001. 「제5차 두만강개발계획 5개국 위원회 참가」, pp.170

¹⁵⁷ 재정경제부 보도자료, 2001; 조명철, 김지연, 2010, pp.31

제6차 위원회는 2002년 러시아 블라디보스토크에서 개최되었으며, 아시아개발은행(ADB)의 역할이 재조명되는 한편, 북한과 러시아의 ADB 회원가입에 대한 지지가 이루어졌다. 또한 일본 가입을 위하여 UNDP 대표단이 일본 정부와 접촉하기도 하였다. 회원국들은 동북아 지역 경제협력이 활성화되기 위해서는 무엇보다 해당지역의 인프라 구축이 중요하다는 점을 강조하여 사업 우선순위를 인프라 건설에 두기로 동의하였다.¹⁵⁸ 제7차 위원회는 2004년 7월 중국 북경에서 개최되었으며, TRADP 사업기간이 만료되는 2005년 이후 UNDP의 지속적 지원방침이 확인되었고, 향후 동북아 경제협력의 방향 및 사업운영에 필요한 지침서를 마련하였다.¹⁵⁹

결국 2005년 9월 중국 장춘에서 열린 제8차 협의위원회에서 참가국들은 2005년을 끝으로 사업기간이 종료된 TRADP의 사업기간을 10년 연장하고 제도적 구성 및 사업지역을 확대하여 GTI(Greater Tumen Initiative)라는 새로운 기제로 출범시킬 것을 합의하였다. GTI의 사업지역은 앞서 논의한대로 동북아 지역 전체로 확대시키는 방안이 채택되었다.¹⁶⁰

제9차 위원회는 2007년 11월 러시아 블라디보스토크에서 개최되었으며, GTI 체제에서의 핵심 분야별 협의체 설립과 신규 프로젝트 선정에 대한 합의가 이루어졌다. 이 회의에서는 에너지이사회(Energy Board), 관광협의체(Tourism Council), 기업인자문회(BAC: Business Advisory Council), 환경협력협의체 틀(Cooperation Framework on Environment)과 같은 주요사업분야의 협의체 설립이 결정되었으며, 주요사업분야로 지정된 교통, 에너지, 관광, 투자, 환경의 5가지 부문에 대하여 다음 <표 3-12>에서와 같이 10개의 신규 프로젝트를 중장기적 과제로 추진하는 데 대한 합의가 이루어졌다. 이러한 신규 프로젝트 중에서 한국측은 동북아 페리노선 국경 인프라 구축 사업과 자루비노항 현대화 사업, 시장경제 교육 사업 등을 함께 추진하기로 결정하였다.¹⁶¹

¹⁵⁸ GTI. 2002. 2002 Consultative Commission Meeting

<http://www.tumenprogramme.org/newsphp?id=763> (조명철, 김지연, 2010, pp.31)

¹⁵⁹ GTI . 2003. 2003 Consultative Commission Meeting

<http://www.tumenprogramme.org/newsphp?id=764>; (조명철, 김지연, 2010, pp.32)

¹⁶⁰ GTI. 2005.09.02. “‘Changchun Agreement’ of the Member Countries of the Greater Tumen Initiative”. GTI Secretariat

¹⁶¹ 조명철, 김지연, 2010, pp.38-39

<표 3-12> UNDP의 GTI 신규 사업 내용

분야	사업명	사업 내용	비용	재원조달
교통	동북아 페리노 선 국경 인프라 구축	트로이지-속초 -니이가타 간 정기항로 개설	5만 달러	민간협력투자
	자루비노항 현 대화	자루비노항 컨 테이너 터미널 건설공사	8억 달러	민간협력투자
	동골-중국 간 철도건설 타당 성 평가	경제적 타당성 조사 및 철도 상세도안 마련	50만 달러	민간협력투자
	훈춘-마할리노 철도운행 재개	경기도지역협 력연구센터 (GRRC)와 미 국연구협의회 (NRC) 간 협 정체결방안 마 련	5만 달러	민간협력투자
에너지	에너지 역량 구축	-에너지위원회 신설 -에너지 교역 을 저해하는 비물리적 장벽 축소	25만 달러	민간협력투자
관광	관광산업 역량 구축	-관광위원회 구성 -GTI 관광가 이드 제작 -백두산 다목 적 관광방안 마련	20만 달러	민간협력투자
투자	TRADP 회원 국 관료 시장 경제 교육	TRADP 회원 국 중 저개발 국가의 관료에 대한 시장경제 학습기회 제공	20만 달러	민간협력투자
환경	초국경 환경영	국제기술규정	5만 달러	민간협력투자

	향 평가 및 환경기준 표준화	(GTR)의 초국경 환경영향평가 -동북아 환경기준 표준화		
	두만강 수자원 보호 타당성 평가	두만강 환경보호를 위한 다자간 협력	5만 달러	일본기업 도시바 (Toshiba)

출처: GTI 홈페이지(<http://www.tumenprogram.org/index.php?id=167>); 조명철, 김지연, 2010, pp.39

이러한 GTI의 신규 프로젝트들은 과거 TRADP 체제에서 추진되었던 사업들과 비교할 때, 회원국들 간의 실제 협력을 유도하는 사업들이 제시되었다는 점에서 차별성을 보였다. 특히, TRADP 부진의 이유 중 하나가 두만강지역의 미비한 교통 및 운송시설 때문이라는 사실을 고려하여 GTI 신규사업에는 교통·물류 분야의 협력강화 계획이 반영되었다.¹⁶²

3. 재생기(2008-2016): GTI 개혁 및 국제기구화

1) 각국 입장변화

2009년을 기점으로 하여 두만강 지역에 대한 GTI 회원국들의 국가전략은 큰 변화를 나타내었다. 그 중에서도 특히 중국과 러시아 정부가 국가적 차원에서 낙후된 변경지역의 개발에 중점을 두는 국가전략을 잇따라 발표함에 따라 두만강을 비롯한 북·중·러 접경지역에 대한 동북아시아 국가들의 관심이 급격하게 상승하였으며, 이러한 흐름에 힘입어 북한은 나진·선봉 지역의 개발에 보다 적극적인 자세로 임하였고, 비접경국인 한국 또한 유라시아 지역을 대외경제전략의 중심지로 선언하였다. 이렇듯 회원국 정부들이 각각 두만강 지역의 발전에 대한 높은 관심을 보이고 적극적인 정책을 펼쳐 나감에 따라, TRADP 종료 이후 GTI로 전환된 후에도 다소 정체되어 있던 GTI 사업들은 새로운 탄력을 받기 시작하였다.

우선 이러한 흐름에 가장 결정적인 전환국면을 조성하였던 것은 중국 정부가 2009년 발표한 ‘창지투개발계획’이었다. ‘창지투(장길도) 개발계획’은 2009년 8월 중국 국무원이 비준한 ‘중국두만강지역협력개발계획요

¹⁶² GTI 2007, 2007 9th GTI Consultative Commission Meeting.

<http://www.tumenprogram.org/index.php?id=402> (조명철, 김지연, 2010, pp.37-38)

강-장길도개발방선도구'를 뜻하는 것으로 이는 구상 초기부터 GTI 사업과 연계하여 추진하는 것을 목표로 하였다. 창지투 계획은 길림성의 장춘(창춘), 길림(지린), 도문(투먼)의 3개 지역을 축으로 개발개방선도구를 설립하여, 훈춘시를 대외창구로 두고, 연길-용정-도문 지역을 최전방으로 하며, 장춘-길림을 동력으로 하고, 동북의 배후지를 버팀목으로 하는 총체적 구도를 형성하여, 국제합작개발을 통해 동북지역의 대외개방을 추진하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁶³ 특히 동북지역에서 중국이 중시하는 것은 여전히 동해출로를 확보하는 것으로, 그 동안 중국은 북한과 러시아로부터 두만강을 통한 동해 직접출해권을 획득하고자 하였으나, 이에 실패하자 대신 북한과 러시아의 항구를 빌려 동해로 나가는 '차항출해(借港出海)' 전략을 채택하여 북한의 나진항과 러시아의 슬라비얀카항 및 자루비노항을 빌리는데 성공하기도 하였다.¹⁶⁴

이에 더하여 중국 국무원은 기존에 지방정부 차원에서 논의되어 왔던 동북진흥전략의 성과를 높이기 위해 이를 국가급 사업으로 격상시키고 중앙정부차원에서 적극 추진하기로 하였다. 특히 중국 정부는 길림성의 장길도(장춘, 길림, 도문)와 요령성의 연해경제벨트, 그리고 흑룡강성의 하대치(하얼빈, 대경, 치치할)를 중심으로 동북지구 3개 경제벨트를 개발하고자 구상하였으며, 그 중 장길도 개발에 가장 큰 비중을 두고 있다.¹⁶⁵ 2009년 발표된 장길도개발계획은 이전에 발표된 수많은 동북개발계획과 달리 총체적이고 전면적인 개발계획을 담고 있으며, 이는 특히 두만강지역 국제자유무역구 건설을 목표로 우선 중국, 일본, 한국, 러시아 간 다국적 자유무역구를 신설하는 내용을 강조하고 있다.¹⁶⁶

러시아의 극동지역 개발전략 또한 이러한 전환국면을 맞이하는 데 큰 역할을 하였다. 러시아는 극동지방을 개발하여 동북아 경제에 진입하는데 지속적인 관심을 보여왔으며, 특히 2012년 블라디보스톡에서 APEC 정상회담을 개최한 이후 극동지역 개발에 적극적 관심을 보이기 시작하였다. 러시아 정부는 2007년 '2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램'을 승인하면서 극동·자바이칼 지역의 개발을 추진하기 시작하였다. 또한 이러한 지역프로그램을 포괄하는 '극동·자바이칼지역 사

¹⁶³ 노영돈, 이현미, 2011, pp.197-199

¹⁶⁴ 노영돈, 이현미, 2011, pp.199

¹⁶⁵ 노영돈, 이현미, 2011, pp.11-12; 배종렬, 2009. "두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제." 수은북한경제(2009 겨울호), 한국수출입은행, pp.68

¹⁶⁶ 노영돈, 이현미, pp.13; 조명철, 김지연, 2010, pp.83-91

회경제발전전략 2025'를 2009년 12월 승인하면서 본격적인 국가전략으로서 추진하고 있다.¹⁶⁷ 러시아의 극동개발 전략은 동북아지역, 특히 북한과의 교통망을 구축하는 데 핵심을 두고 있으며, 특히 북·러 철도 연결을 통하여 한반도에 접근하고자 하는 데 중점을 두고 있다. 북한과 러시아 간에는 두만강을 사이에 두고 1개의 철도 노선이 운영되고 있으며, 2000년 이후 한국, 북한, 러시아 간에는 남-북-러 철도연결 사업이 추진되고 있는 실정이다. 특히 2006년 러시아 이르쿠츠크에서 열린 장관급 회의에서는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)을 북한 나진과 러시아 하산 간의 철도 노선을 통해 연결하는 방안이 제시되기도 하였다.¹⁶⁸

또한 러시아는 북한의 나진항 3호 부두를 개발하는 데 적극적으로 임하여 개발권을 획득하기도 하였는데, 이로 인해 2015에는 러시아 연해주와 북한 나진 사이의 기차 물동량이 120만톤으로 2014년의 94만톤에 비해 4배나 증가한 것으로 나타났다. 러시아 극동철도청의 통계에 의하면 러시아 그로데코보와 중국 수분하 노선, 러시아 하산과 북한 두만강 유역 노선, 그리고 러시아 마할리노와 중국 훈춘 노선 가운데 특히 러시아 마할리노에서 중국 훈춘 사이 노선의 기차 물동량은 지난해 87% 증가했으며, 이 노선을 이용한 운송 물품은 주로 목재와 광물질, 석탄 등으로 나타났다.¹⁶⁹

한국의 경우 박근혜 정부는 2013년 10월 '한반도 신뢰프로세스'와 '동북아 평화협력구상'에 이어 '하나의 대륙,' '창조의 대륙,' 평화의 대륙'을 기치로 하는 '유라시아 이니셔티브'를 발표하였다. 이는 유라시아 역내 국가 간 경제협력을 통하여 경제활성화를 도모하고, 북한의 개방을 유도하여 역내 긴장 완화 및 통일 기반을 구축한다는 구상이었다. 이를 위해 부산-북한-러시아-중국-중앙아시아-유럽을 관통하는 '실크로드 익스프레스(SRX)'의 실현과 북극항로의 개발을 통한 유라시아 양 끝의 해상연계 및 전력·가스·송유관 등 에너지 네트워크 구축의 필요성이 제기되었다. 그러나 유라시아 이니셔티브는 2014년 말 로드맵이 구축된 이후 구체적 실행방안의 단계로까지는 나아가고 있지 못하는 실정이다.¹⁷⁰ 다만 그 내용면에서 교통물류와 에너지 인프라 구축을 통해 역내 무역 및 투자를 활성화하고

¹⁶⁷ 신범식 2013, 신범식. 2013. 「북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치」, 국제정치논총, 53(3), pp.427-463pp.12

¹⁶⁸ 신범식, 2013, pp.13-17 (백종실, 2005, pp.60-61 참조)

¹⁶⁹ 『노컷뉴스』, 2016년 1월 13일

¹⁷⁰ 원동욱, 2015, pp.19-22

동북아 국가간 평화협력 및 통합을 목표로 하고 있으며, 특히 ‘유라시아 지역’을 전략적인 요충지로 지정했다는 점에서 해당 지역의 다자간 개발기체인 GTI의 중요성이 보다 제고되는 데 영향을 끼쳤다는 점은 분명하다.

북한의 경우에는 2009년 5월 핵실험 이후 IAEA의 핵사찰 등 국제사회의 제재에 반발해 같은 해 11월 GTI에서 탈퇴하였다. 그러나 중국의 동북진흥계획과 러시아의 극동개발전략은 북중러 접경지역의 물류인프라 구축을 가장 최우선적인 과제로 두고 있었기 때문에 다자적인 개발협력을 요하고 있었다. 특히 해당 사업들은 북한의 나진·선봉 지역과의 연계가 필수적으로 요구되었기 때문에 북한은 더 이상 GTI의 회원국이 아님에도 불구하고, 중국과 러시아가 중요하게 추진하는 개발사업들에 밀접하게 관련되었으며, 양 접경국의 적극적인 개발 추진에 힘입어 두만강지역과 나선경제특구를 연계하는 데에 적극적인 관심을 보이기 시작하였다.¹⁷¹ 중국은 창지투 개발계획을 추진하는 과정에서 북한에 적극적 투자를 제공하는 내용을 포함하였으며, 결국 2009년 원자바오 총리가 북한을 방문할 당시 중국은 북한의 나진항 1호 부두의 운영권을 확보하게 되었다. 앞서 언급하였듯이 나진항 3호 부두의 개발권은 러시아가 획득하게 되었으며, 북한은 나진항 부두 개발에 대하여 중국과 러시아의 경쟁적인 구도 속에서 이득을 취하는 전략적인 입장을 취하고 있다.¹⁷²

2) GTI의 제도적 개혁

<표 3-13> GTI 정부간회의의 주요 논의 및 합의사항 (2008-2016)

회의명	일시	장소	주요 논의 및 합의사항
제10차 협의위원회 (CC)	2009.3. 24	몽골 울란바토르	-사업추진 효율성 제고를 위한 Fast Track 합의 (2개국 이상 승인 시 사업추진 가능) -교통인프라 설립 승인 -북한의 GTI 탈퇴
제11차 협의위원회 (CC)	2010.9.1	중국 장춘	-2011년 제12차 당사국회의지 확정 (강원도 평창 알펜시아) -장춘선언문에 북한의 GTI 복귀를 요청하는 내용 포함 -회원국 지방정부간 협력체제 구축 -무역원활화위원회 설립 확정 -2011년 12개 주요 사업 및 지원금(25만 달러)

¹⁷¹ 신범식, 2013, pp.17-20

¹⁷² 신범식, 2013, pp.20

			확정 -국별분담금 재조정 및 인력확충 합의 -두만사무국의 법적지위 현행체제 유지 합의
제12차 협의위원회 (CC)	2011.9. 28	북한 평양	-2011-2012 사업계획 및 예산 승인 -GTI SAP 2005-2015을 발전시키기로 합의 -한국정부 GTI 교통(corridor)연구 프로젝트에 추가지원 결정
제13차 협의위원회 (CC)	2012.10. 10	러시아 블라디보스토크	-2012-2013 사업계획 및 예산 승인 -SAP 2012-2015 발표 -GTI-GIZ 협력협정 서명 발표 -동북아 수출입은행협의체 설립 합의
제14차 협의위원회 (CC)	2013.10. 30	몽골 울란바토르	-GTI의 국제기구화 합의 -교통 분야 3가지 신규 프로젝트 승인(GTR 교 통로 연구, 나진-하산 철도 연결, 항구연구) -GTI-ESCAP 협력 양해각서 체결
제15차 협의위원회 (CC)	2014.9. 17	중국 연변	-GTI 2014-2015 사업계획 및 예산 승인 -농업위원회 설립 합의 -동북아 수출입은행협의체 출범 -동북아 연구기관 네트워크 설립 합의
제16차 협의위원회 (CC)	2016.4. 27-28	한국 서울	-2016 사업계획 및 예산 승인 -GTI 국제기구화 법안에 대한 각국의 비준을 조 속히 처리할 것을 합의 -무역진흥위원회의 명칭을 무역투자위원회로 변 경 -무역투자위원회 산하에 관세 소위원회 설립 합 의 -농업위원회 출범
제17차 협의위원회 (CC)	2016.11	러시아 예정	

출처: 배종렬 2003, pp.190-191; 조명철, 김지연, 2010, pp.32, 42; Ulaanbaatar Declaration 2009; Changchun Declaration 2010; Pyeongchang Declaration 2011; Vladivostok Declaration 2012; Ulaanbaatar Declaration 2013; Yanbian Declaration 2014; Seoul Declaration 2016

주: GIZ: German International Cooperation

이와 같이 두만강 지역국가들의 전략적 전환에 힘입어 2009년 이 후 GTI는 제도적으로 매우 활성화되는 모습을 보이게 되었다. GTI 내부적으로 다양한 제도적 혁신이 이루어졌으며, 공식적인 국제기구로의 전환이 결정된 것도 바로 이 시기였다.

이러한 논의가 이루어진 과정을 살펴보면, 우선 2009년 3월 몽골

울란바토르에서 개최된 제10차 협의위원회(총회)에서는 사업추진의 효율성 제고를 위하여 2개국 이상이 승인할 때 사업 추진을 가능하게 하는 Fast Track 제도를 만든 것이 합의되었고, 교통인프라 구축을 담당하기 위한 교통이사회의 설립이 승인되었다.¹⁷³

제11차 위원회(총회)는 2010년 9월 중국 장춘에서 개최되었으며, 회원국 지방정부간 협력체제를 구축하는 방안이 추진되었다. 한국은 강원 도와 경상북도를 해당 협력체제 내에 포함시키기로 하였다. 중국은 신규협력 사업으로 초국경 경제지대 조성계획을 제안했으나, 러시아는 사업 성격과 적용대상 범위가 구체적이지 않다고 유보적 입장을 표하였다. 또한 이 회의에서 무역진흥위원회의 설립이 확정되었으며, 위원회 운영세칙(TOR)의 대표직급은 국장급으로 합의되었다. 이는 그 동안 소극적이던 러시아가 위원회 참여를 결정하면서 국경지대 통관문제의 해결기반이 마련된 것으로 평가된다.¹⁷⁴

한국은 러시아의 적극적 참여를 유도하기 위해 ‘회원국 관료 시장 경제교육’ 사업을 ‘무역원활화 교육’사업으로 변경해 2011년 중반부터 실시할 계획이고, 중국 역시 무역원활화를 위해 약 6만 달러를 지원할 계획이다. 특히 한국정부는 GTI 공동기금에서 3만 달러를 지원하고, 연수예산이 부족할 시 대략 2만 달러를 한-UNDP 신탁기금에서 지원할 계획인 것으로 조사되었다.¹⁷⁵ 회원국들은 또한 2011 년 주요 사업으로 12개 사업을 확정하였으며 한국 정부는 이에 25만 달러를 지원하기로 합의하였다. 사무국 구성에 관해서는, 수석팀장(Senior Program Manager)과 사무실 매니저(Office Manager)에 대한 신규 인력채용 계획이 재확인되었으며, 2010년 7월 조정관회의에서 당시 사무국장이던 나탈리아 예체스토바(Nataliya Yacheistova)가 당년 12월까지만 근무하겠다는 의사를 밝힘에 따라 신입 사무국장 선임 문제가 논의되었다. 또한 사무국 운영경비에 관하여 그때까지 회원국 4개국은 두만사무국 운영 경비인 약 65만 달러에 대하여 각각 연간 25,000달러씩 부담하고 남은 55만 달러를 한국, 중국, 러시아가 GDP 규모에 따라 분담하는 방식을 취하였으나, 2012년부터 분담금 전체를 GDP 기준으로 재조정하는 것에 합의하였다. 다음 <표 3-14>에서는 2008년부터

¹⁷³ 조명철, 김지연, 2010, pp.39 (GTI. 2009. 10th GTI Consultative Commission Meeting 참조, <http://www.tumenprogram.org/index.php?id=639>)

¹⁷⁴ 조명철, 김지연, 2010, pp.40

¹⁷⁵ 2010.09.01. “The 11th Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Changchun Declaration’”. GTI Secretariat; 기획재정부 보도자료. 2010.09.02. 「제11차 광역두만개발 계획 당사국회의 개최 결과」; 조명철, 김지연, 2010, pp.40-41

2014년 사이에 회원국 분담금의 변화를 확인할 수 있다. GTI의 국제기구화 문제에 있어서는 당분간 UNDP의 행정, 기술적 지원을 받으며 독립 법인화를 천천히 검토하는 방식을 취하기로 합의되었다. 그 외에 회원국들은 선언문에 북한의 GTI 사업 복귀를 촉구하는 내용을 담기도 하였다.¹⁷⁶

<표 3-14> GTI 공동기금(Common Fund) 분담 현황 (단위: 달러)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
중국	260,000	260,000	260,000	260,000	260,000	260,000	260,000
한국	181,000	181,000	181,000	181,000	152,500	152,500	152,500
러시아	159,000	159,000	159,000	159,000	212,500	212,500	212,500
몽골	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000
북한	25,000	0	0	0	0	0	0
합계	650,000	625,000	625,000	625,000	625,000	675,000	675,000

출처: 박지연, 2014, pp.7 (GTI, Consultative Commission Meeting Progress Report 참조)

제13차 위원회(총회)에서는 GTI를 동북아경제통합촉진을 위한 중추적인 국제기구 형태로 발전시키기 위한 ‘GTI 법적전환’ 문제가 본격적으로 논의되었으며, 회원국 대표들은 수출입은행 협의체를 설립하기 위한 회원국 수출입은행 간 양해각서(MOU)를 체결함으로써 GTI 추진사업에 대한 안정적 재정 메커니즘을 구축하는 계기를 마련하였다.¹⁷⁷

제14차 위원회(총회)는 2013년 10월 몽골 울란바토르에서 개최되었으며, 회원국 정부들은 GTI의 독립적인 국제기구 전환에 대하여 공식적으로 합의하였다. 또한 교통진흥위원회에서 제기한 3가지 신규 프로젝트를 승인하기도 하였는데, 이 프로젝트 중에서는 나진-하산 철도 연결 및 항구 조사 프로젝트가 가장 중시되었다.¹⁷⁸ 제15차 위원회는 2014년 9월 중국 연변에서 열렸으며, 이 회의에서 농업위원회의 신규 설립이 합의되는 한편, 동북아 수출입은행협의체가 공식 출범하였다. 또한 이 회의에서 동북아 연구기관 네트워크를 설립하기로 합의되기도 하였다.¹⁷⁹ 제16차 위원회는

¹⁷⁶ 조명철, 김지연 2010, pp.38 (GTI 2010. 5th GTI Consultative Commission Meeting 참조, <http://www.tumenprogram.org/news.php?id=903>)

¹⁷⁷ 기획재정부 보도자료. 2012.10.12. 「광역두만강개발계획(GTI) 제13차 총회 참가 결과」..

¹⁷⁸ GTI, 2013.10.30. “The 14th Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Ulaanbaatar Declaration’”. GTI Secretariat

¹⁷⁹ GTI, 2014.09.17. “The 15th GTI Consultative Commission Meeting: ‘Yanbian

2016년 4월 서울에서 개최되었으며, 회원국들은 무역진흥위원회의 명칭을 무역투자위원회로 변경하고, 무역투자위원회 산하에 관세 소위원회를 설립할 것을 합의하였다. 또한 그 동안 논의되어 왔던 농업위원회를 공식 출범시키기도 하였다. 원래 GTI 사업은 TRADP 종료 이후 2005년에 이를 10년 연장하기로 하면서 2015년에 종료될 계획이었으나 16차 회의에서 회원국들은 2016년 사업계획을 승인하고 국제기구화를 조속히 처리하기로 합의하는 등 GTI 사업을 지속적으로 추진하고자 하는 의지를 보였다. 제17차 위원회(총회)는 2016년 11월 러시아에서 열릴 예정이다.¹⁸⁰

이와 같은 일련의 논의과정을 통하여 2009년 이후 GTI의 제도적 구성은 획기적으로 변화를 겪게 되었는데, 그 중에서도 6개 주요사업분야의 분과위원회 설립과, 4가지 분야의 협의체의 설립은 향후 GTI 사업이 활성화될 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데 있어 중요한 역할을 담당하였다. 상술하였듯이 GTI가 구성된 이후 회원국 정부들은 5개 주요사업분야(priority sectors)¹⁸¹를 선정하여 각각의 분야에 분과위원회를 설립하고 위원회 실무진을 통하여 개발사업 및 의견 조정이 이루어질 수 있도록 하였다. 2008년 관광위원회의 발족을 필두로 하여, 2009년 에너지위원회, 2010년 교통위원회, 그리고 2011년 무역진흥위원회와 환경위원회가 순차적으로 발족되어 각각의 사업분야의 추진을 담당하게 되었다. 여기에 더하여 2013년 10월 몽골 울란바토르에서 열린 제14차 총회에서 회원국 정부들은 GTI 프레임워크 내에서 농업협력을 제도화할 필요성이 있다는 논의를 시작하였으며, 다음 해인 2014년 9월 중국 연길에서 열린 제15차 총회에서 농업위원회 설립에 합의하였다. 이에 따라 2015년 GTI 사무국은 한국 정부의 재정적 지원 하에 동북아 농업협력 연구 프로젝트를 실행하기도 하였다.¹⁸² 다음 <표 3-15>에서는 최근 각각의 분과위원회가 어떠한 활동을 하였는지를 확인할 수 있다.

Declaration'". GTI Secretariat

¹⁸⁰ GTI Seoul Declaration 2016

¹⁸¹ 2016년 제16차 협의위원회에서 농업위원회가 공식적으로 추가되며 6개 분야로 변경됨 (GTI, 2016.04.28. 「The 16th Meeting of Consultative Commission Meeting of the GTI: Seoul Declaration」, GTI Secretariat)

¹⁸² GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

<표 3-15> GTI 우선사업분야 위원회 활동 현황

위원회	목적	최근 주요 현황
교통위원회 (2010년 발족)	교통·물류 네트워크 증진	총 5회 회의 개최 -중기액션플랜 발표(13.9월) -재원조달의 인프라구축 방안 논의(14.6월)
무역진흥위원회 (2011년 발족)	글로벌 비즈니스 환경 구축	총 5회 회의 개최 -무역원활화 워크숍 (한국관세청 주도, 3회 중 2회 천안에서 개최) -무역투자박람회 개최 (제1회 평창(13.6월), 제2회 강릉(14.10월), 제3회 속초(15.10월), 제4회 속초(16.10 예정)) -물류 병목현상 완화방안 연구 (UNDP, KIEP 주도)
관광위원회 (2008년 발족)	다국가경유관광 (multi-destination tourism) 활성화	총 7회 회의 개최 -다국가경유관광 프로그램 개발(13.6월) -다국가경유관광 홍보센터 개소(14.3월, 훈춘) -무비자 관광 추진 논의 중
에너지위원회 (2009년 발족)	지역 에너지 문제 해결	총 4회 회의 개최 -최근 4개의 신규사업 승인(14.6월) • 전력생산 및 송전 프로젝트 타당성 연구 • 석탄추출 천연가스 공급 타당성 연구 • 역내 에너지효율 향상 경험공유 워크숍 • 역내 에너지효율 향상 연구 -GTI 에너지플랜 2015-2016 승인(15.9)
환경위원회 (2011년 발족)	국가 간 환경정책 조정	총 2회 회의 개최 -GTI 환경플랜 2015-2016 승인(15.7월)
농업위원회	농업발전 및 협력 강화	총 1회 회의 개최

(2016년 발족 준비중)		-농업위원회 준비회의 (15.10)
-------------------	--	------------------------

출처: 박지연, 2014, pp.9 <표 3>; Wang Weina 2014, pp.8; GTI 홈페이지 내용을
참조하여 저자 작성

이와 같이 6개의 분과위원회가 설립되며 GTI 사업에 관한 각국 전문가 간의 활발한 의견개진이 이루어질 수 있었지만, 사실 GTI 사업이 활성화되는 데 가장 큰 역할을 하였던 것은 2013년 이후 새롭게 구성된 4개 분야 협의체들이었다. 다음 <표 3-16>에서는 GTI 산하 협의체들이 구성된 시기와 구성목적, 그리고 최근 주요 현황에 대하여 확인할 수 있다.

<표 3-16> GTI 산하 협의체 활동현황

위원회	목적	최근 주요 현황
동북아 지방협력위원회 (2013년 발족)	각국 지방정부 간 실질적 협력 촉진 및 중앙-지방 정부 정책협력 (GTI 회원국+일본 11개 지방정부)	총 3회 회의 개최 -도토리 선언 채택 (GTI 6개 주요사업분야에서 협력 강 조), 특히 해륙 교통로 구축 협력 강조 -도르노드 선언 채택 (제주 시와 부산시 가입, LCC 사업 계획서 제출) -물류위원회 설립 합의 -2016년 10월 한국 강원도 에서 4차 회의 예정
동북아 수출입은행 협의체 (2014년 발족)	대규모 인프라 구축 프로젝트의 재정적 지원 (DBM, KEXIM, China Eximbank, VEB)	총 4회 회의 개최 -18개 사업계획서 검토 -2대 우선사업 지정 ('자루 비노항 개발사업'과 '국제관 광지대 설립') -'자루비노항 개발 재정지원 협력에 대한 양해각서 (MOU)' 체결
연구기관 협의체 (2016년 발족)	정책 제안 및 자문 역할 (CAIT, RFTA, MDI, KIEP)	총 3회 사전회의 개최 -4개 연구기관의 네트워크 구축 MOU 체결 -2개 연구프로젝트 승인 (RFTA의 "동북아협력에 관 한 시각: GTI의 국제기구 전 환방안." 과, CAIT의 "20년

		간 두만강 협력에 관한 연구.”)
상공회의소 협의체 (2016년 발족 예정)	역내 투자촉진 도모 (각국 상공회의소)	총 1회 회의 개최 -GTI 사무국이 제공한 사업 계획(work plan)을 토대로 각국 상공회의소 대표와 실 무관료들이 사전회의를 진행 함.

출처: GTI 홈페이지 (<http://www.tumenprogramme.org>); 박지연, 2014, pp.8-9;
GTI 강대현 과장 인터뷰 내용(2015.2.15)을 참조하여 저자 작성

우선 협의체 중에 가장 먼저 결성된 것은 동북아 지방협력위원회 (NEA Local Cooperation Committee: LCC)였다. LCC는 2011년 12차 총회에서 설립이 합의되었으며 2013년 8월 장춘에서 출범식을 가졌다. LCC에는 GTI 회원국에 포함된 지방정부 및 옵서버국인 일본의 지방정부들까지 합하여 11개 지방정부가 회원으로 속해 있다.¹⁸³ 지난 2014년 8월 일본 도토리현 요나고시에서 열린 제2차 LCC 회의에서는 지방정부들뿐 아니라 세계 각지의 연구기관과 선박 및 물류 기업이 참가하였으며, 지방자치단체들 간의 협력을 강화하고자 하는 ‘도토리 선언(Tottori Declaration)’을 발표하기도 하였다. 또한 2015년 8월 7일 몽골 도르노드에서 열린 3차 회의에서는 ‘도르노드 선언(Dornod Declaration)’이 채택되었으며, LCC 산하에 물류위원회(Logistics Committee)를 설립하기로 결정되며, 강원, 흑룡강, 길림, 요령, 도토리 지방정부가 물류위원회의 창단멤버가 되기도 하였다.¹⁸⁴ LCC의 주요 목표는 접경통과절차 간소화와 비자절차 간소화를 통해 지역적 연결성을 강화시키는 데 있다.

다음으로 2014년에 설립된 동북아 수출입은행 협의체(NEA EXIM Banks Association)는 GTI 사업추진의 재정적 기반을 다지는 데 있어 가장 중요한 기제라고 볼 수 있다. 수은협의체의 설립은 2012년 13차 총회에서 공식 서명되었으며 이에 따라 회원국 중 3개국(중국, 한국, 몽골) 정부의 수출입은행인 중국 수출입은행(China Exim Bank), 한국 수출입은행

¹⁸³ LCC에는 회원국 지방정부들인 강원도, 길림성(Jilin), 헤이룽장성(Heilongjiang), 리야오닝성(Liaoning), 내륙몽골(Inner Mongolia), 연해주(Primorski), 수흐바타르(Sukhbaatar), 도르노드(Dornod), 투브(Tuv) 뿐만 아니라, 옵서버국인 일본의 도토리현(Tottori)과 니가타현(Niigata)이 포함되어 있다. 2015년 8월 7일 몽골 도르노드에서 열린 3차 회의에서는 부산시와 제주시가 회원으로 가입하여 멤버십이 확대되기도 하였다. (GTI 홈페이지 내용 참조)

¹⁸⁴ GTI 홈페이지 내용 참조

(Korea Exim Bank: KEXIM), 그리고 몽골 개발은행(Development Bank of Mongolia: DBM)이 양해각서(MOU)를 작성하였다. 러시아 대외경제은행(Bank of Development and Foreign Economic Affairs of Russia: VEB)은 2013년 8월부터 협의체에 참여하였다. 수은협의체는 2014년 9월 중국 연길에서 열린 15차 총회에서 공식 출범하였으며, 이후 열린 4차례의 실무 회의를 통해 초기에 제출된 18의 사업계획서 중 ‘자루비노항 개발사업’과 ‘국제관광지대 설립’의 두 가지 사업계획안을 우선사업으로 지정하였다. 또한 2015년 10월 중국 Ningbo에서 열린 4차 실무 회의에서는 이 두 가지 사업안 중 ‘자루비노항 개발 프로젝트’를 최우선 사업으로 지정하고 ‘자루비노항 개발 재정지원협력에 대한 양해각서(MOU)’를 체결하기도 하였다.¹⁸⁵

연구기관 협의체는 GTI에 정책 제안 및 자문 역할을 담당하기 위한 목적으로 2014년 15차 총회에서 설립이 합의된 이후, 2016년 16차 총회에서 공식 출범하였으며, 현재 협의체 내에는 중국국제무역협회(CAIT: China Association of International Trade), 러시아 대외무역연구원(RFTA: Russian Foreign Trade Academy), 몽골국가개발연구원(MDI: National Development Institute of Mongolia), 한국 대외경제정책연구원(KIEP: Korea Institute for International Economic Policy)이 공식적으로 포함되어 있다. 지난 2015년 3월 베이징에서 열린 2차 실무회의에서 4개 연구기관은 연구기관 네트워크를 설립하는 데 대한 양해각서(MOU)를 체결하고 2가지 연구프로젝트를 승인하기도 하였다.¹⁸⁶

마지막으로 동북아 상공회의소 협의체(NEA National Chambers Association)는 2007년 설립되어 2010년까지 활동하였던 기업자문위원회(BAC: Business Advisory Council)¹⁸⁷를 계승하여 각국 상공회의소 간의 협력을 도모하는 기구로서 2014년 15차 총회에서 설립이 공식 승인되었다. 그러나 상공회의소 협의체는 아직 공식 발족되지 않았으며, 사전모임을 통하여 각국 상공회의소 대표들이 향후 사업계획에 대해 토의하는 단계에 놓여 있다.

마지막으로, GTI 개혁기에 가장 주목해야 할 점은 GTI의 공식적인

¹⁸⁵ GTI. 2016. 「The EXIM Banks Association Brochure」. GTI Secretariat

¹⁸⁶ 연구기관 협의체 2차 실무회의에서 승인된 연구과제는 러시아 RFTA의 “동북아협력에 관한 시각: GTI의 국제기구 전환방안.”과, 중국 CAIT의 “20년간 두만강 협력에 관한 연구.”의 2가지였다. (GTI 홈페이지 내용 참조)

¹⁸⁷ BAC 운영위원회(25명)에는 대한상의, (주)대성, 롯데건설, 대우인터내셔널 등 7개의 한국 기업이 참여하기도 하였다. (재정경제부 보도자료, 2007)

국제기구로의 전환이 진행되고 있다는 사실일 것이다. Post-GTI 혹은 동북아경제협력기구(NAECO: Northeast Asia Economic Cooperation Organization)라고 명명되고 있는 이 체제는, 계획대로 달성될 경우 동북아 지역의 첫 다자경제협력기구로서 아시아인프라투자은행(AIIB)와 연계되어 중요한 역할을 담당할 것으로 예상되고 있다.¹⁸⁸ 사실 체제전환의 문제는 2016년 5월이 UNDP 관리종료일로 정해짐에 따라 2008년 이후 지속적으로 논의되어 왔다. 2010년 장춘선언문 및 2011년 평창 선언문, 2012년 블라디보스톡 선언문에도 GTI의 독립에 대한 준비는 계속 언급되어 있다. 이러한 논의과정을 거쳐 2014년 제14차 총회에서 GTI의 국제기구로의 법적전환 계획서(concept notes)가 승인되며 공식적으로 국제기구화가 결정되었던 것이다. 이 계획서에는 향후 Post-GTI의 체제에 대하여, 장관급의 사절정기구를 구성하고 이 총회에서 사무국장을 지명하며, 6개의 주요사업 위원회에 회원국 고위 공무원을 배치시키는 등의 방안이 담겨있었다. 또한 재원조달 방안 및 사업추진체계에 대한 전반적인 방향을 수립하기도 하였는데, 그 중에서도 역내 개발사업 발굴 및 추진의 내용이 강조되었다.¹⁸⁹

IV. 두만강개발계획의 제도화 과정 분석

앞서 III장에서는 지난 25년간 두만강개발계획이 겪어 온 제도적 변화에 대하여 중요분기점을 기준으로 태동기, 소강기, 재생기의 세 시기로 나누어 자세히 살펴보았다. 서술시기를 이렇게 세 시기로 나눈 이유는 두만강개발계획이 처음 형성되던 시기, 그리고 소강기를 거쳐 다시 재생되던 시기의 두 가지 큰 제도적 변화가 동북아 지역구도상 매우 획기적인 것이었으며, 향후 지역다자협력의 제도화를 추진하는데 있어 중요한 의미를 시사하고 있다고 보이기 때문이다.

본래 두만강개발계획에 대한 본 연구의 시작점은 왜 GTI가 큰 성과 없이 오랜 침체기를 거쳤음에도 최근에 다시 급격하게 활성화될 수 있었는가에 대한 의문에서 출발하였다. 이에 대하여 기존연구에서는 대부분 관련국들의 두만강 지역에 대한 전략적 관심이 최근에 매우 증가하였기 때문에 GTI 역시 그러한 국가들의 적극적인 노력에 의해 활성화될 수 있었다고 설명하며, 특히 중국 정부의 동북진흥전략이 결정적인 변화국면을 만

¹⁸⁸ 『매일경제』, 2015년 9월 23일

¹⁸⁹ 박지연, 2014, pp.12

들었다고 지적하였다. 그러나 이러한 국가주의적 접근은 왜 중국을 비롯한 관련국들의 두만강지역에 대한 관심이 갑자기 높아지게 되었으며, 왜 각국의 개별전략적 관심이 GTI라는 다자적 틀을 활성화시키는 방향으로 구현되었는지를 충분히 설명해주지 못하고 있다. 특히 TRADP 시기에 회원국들이 주권침해에 대한 우려로 다자기구의 구성을 매우 경계하여 UNDP가 세운 두만강개발회사와 같은 다자적 협력구상이 실패로 돌아갔다는 점은 이러한 의문을 더욱 강화시킨다.

본 연구에서는 이러한 질문에 대한 답을 모색하기 위하여 GTI가 발전해 온 역사적 과정을 추적하며, 어떤 기제가 동북아 국가들의 두만강지역에 대한 관심을 유도하였고 다자적 틀의 형성 및 지속을 가능하게 하였는지를 살펴보았다. 그러한 과정에서 현재 GTI의 제도적 활성화를 설명하기 위해서는 25년 전 처음 TRADP가 형성되던 시기에서부터 출발할 필요가 있다는 결론에 도달하였다. TRADP가 애초에 다자적 틀로 구성되고 그러한 틀이 제도적으로 고착되어 지속되지 않았다면, 현재 시기에 국가들의 두만강 지역에 대한 관심이 높아지더라도 굳이 GTI라는 다자적 틀을 통해 그 관심이 구현되지는 않았을 것으로 보이기 때문이다. 그렇다면 중요한 것은 누가, 왜, 그리고 어떻게 양자주의를 선호하는 동북아 국가들이 다자기구를 만들도록 설득하고 유도하였는가에 대한 내부적 상호작용을 밝히는 데 있을 것이다. 그를 위해서는 국가라는 집단을 보다 세분화하고 더 다양한 행위자들을 상정할 필요가 있다. 국가의 공식적인 참여 이전에 다자협력의 프레임워크를 창안하고 국가의 참여를 유도하며 각국 이해관계를 조정하여 제도화를 촉진시켰던 것은 주로 학계의 인식공동체와 국제기구, 지방정부, 국제기구 관료 등의 비국가행위자(혹은 국가하위행위자)들이었기 때문이다. 이러한 다양한 행위자들의 제도적 노력이 없었다면 두만강개발계획이라는 다자적 틀이 형성되는 것은 거의 불가능했으며 다시 활성화되기도 어려웠을 것이다.

본문 III장에서는 두만강개발계획의 공식적인 제도 변화과정에 대하여 살펴보았기 때문에 주로 국가 간 결정사항을 중심으로 서술이 진행되었지만, 본 IV장에서는 그러한 결정들의 기저에 깔려 있던 비국가 행위자들의 다양한 제도적 혁신 노력들에 서술의 초점을 맞추고자 한다. 특히 주변적 행위자들의 제도적 혁신행위가 GTI라는 틀에 국가행위자를 고착시킴으로써 제도적 지속 및 발전에 기여해 온 과정을 보여줌으로써, 중심-주변 행위자 간 상호작용이 상향식 제도화(bottom-up institutionalization)를 이끌어내는 기제를 밝히고자 한다. 그러나 두만강개발계획은 아직 공식적

으로 독립된 국제기구로서 기능하고 있지 못하며, 동북아 국제정세의 구조적 제약은 여전히 GTI의 제도적 발전에 큰 장애 요인이 되고 있기 때문에 본 장에서는 비국가행위자들의 제도적 혁신 노력의 중요성과 함께 그러한 행위가 동북아 국제구조 상에서 지니는 한계점에 대해서도 아울러 살펴볼 것이다.

1. 주변적 행위자의 제도적 혁신효과

제도적 행위이론에서는 주변적 행위자에 대하여, 제도적 변화를 직접 추동할 자원은 부족하지만, 현재의 제도적 구성을 변화시키는 데에 높은 이해관계를 지니고 있으며 이를 목표로 주변 행위자들을 설득하여 제도적 혁신(institutional entrepreneurship)을 도모하는 행위자로서 설명하고 있다. 제도적 혁신이란 현재 존재하는 지배적인 제도적 구성을 변형시키거나 완전히 다른 새로운 제도를 생성하는 행위를 지칭한다. 그러한 행위노력이 반드시 의도한 대로 제도적 결과를 얻지는 못할지라도 기존의 제도적 구성을 바꾸고자 시도하는 일련의 과정 자체가 제도적 혁신행위로 간주된다. 이러한 제도적 혁신행위는 행위자 간 이질성이 높고 미성숙한 제도적 환경 속에서 더 빈번하게 발생하게 된다. 그러한 환경 속에서 주변적 행위자에게 더 많은 전략적 틈이 주어지기 때문이다.¹⁹⁰

두만강개발계획은 양자협력관계나 양자적대관계를 중심으로 짜여져 있는 동북아 국제구조 상에서 매우 이질적인 제도적 기제이다. 비록 그 실제적 운영은 부족했을지라도 APEC이나 APT와 같은 이념적 차원의 논의가 아니라 실질적이고 구체적인 경제협력을 바탕으로 구성된 다자제도라는 점에서 더욱 그러하다. 특히 처음 구성되던 1990년대는 회원국 간 양자관계조차도 막 형성되기 시작한 시기였기 때문에 사실상 다자주의가 부재한 구조적 환경 속에 있었다. 따라서 다자주의 혹은 지역주의의 개념이 동북아 지역에 적용되기 위해서는 특별한 노력이 필요하였다. 그리고 이러한 노력은 주권안정을 최우선시하며 양자적 접근을 선호하는 국가 중앙정부 행위자보다는, 다자적 프로젝트를 통하여 동북아 지역의 경제발전 및 안정을 도모할 필요가 있었던 국제기구 UNDP 아시아태평양 지부나, 낙후된 변경지역의 경제를 다자적 협력사업을 통하여 추진할 필요를 느끼고 있던 두만강 주변지역 학자들 및 지방정부 관료들에 의해 적극적으로 수행되었다. 다자주의에 미성숙한 지역환경이 오히려 비국가행위자들로 하여금

¹⁹⁰ 본문 II장 3절의 내용을 참조.

새로운 다자협력의 기제를 제시하고 적극적으로 추진할 기회를 제공하였던 것이다. TRADP가 GTI로 전환된 이후에는 UNDP 산하 기구인 GTI 사무국의 관료들 또한 GTI의 제도적 지속 및 발전에 크게 기여하기도 하였다. 따라서 본 절에서는 이러한 다양한 행위자들이 수행한 제도적 혁신행위에 대하여 TRADP의 초기 구상단계와 GTI 개혁단계의 두 시기로 나누어 살펴볼 것이다.

1) 초기 구상단계

초기 구상단계에서 두만강개발계획의 제도적 구성 및 발전에 중요한 역할을 했던 행위자는 동북아 국제학계와 길림성 지방정부, 그리고 국제기구 UNDP의 세 행위자였다. 동북아 국제학계와 길림성 지방정부가 두만강개발의 의제를 개발하고 제시하는 초기 역할을 담당하였다면, UNDP는 이후 이러한 의제를 직접 추진하고 설득하며 조정하는 중요한 역할을 수행하였다. 특히 주목할 점은 길림성 정부가 두만강 지역 개발에 대한 가장 큰 이해관계를 지니고 있었으며, 이를 추진하는 데 필요한 자원을 확보하기 위하여 의도적으로 UNDP를 설득하여 국가 간 관계를 조율할 조정자이자 사업추진자로서의 역할을 수행하도록 유도하였다는 점이다. 중립적 외부자인 동시에 각국 정부와 대등한 논의대상이 될 수 있었던 UNDP의 적극적인 개입이 없었다면 TRADP라는 기제는 결코 성립될 수 없었을 것이다. 그러나 마찬가지로 UNDP에게 두만강 다자개발의 중요성을 인식시키고 설득하였던 학계 및 길림성의 특별한 노력이 없었다면 이후의 제도화과정 역시 불가능했을 것이므로 세 행위자의 제도적 역할은 서로 긴밀하게 연결되고 중첩된 다층적인 과정 속에 놓여 있었던 것이다.

우선 두만강개발계획이 처음 공론화된 것은 앞서 서술하였듯이 1990년 7월 중국 장춘에서 열린 ‘제1차 동북아경제기술발전 학술회의’에서였다. 그러나 동북아 지역 학자들, 특히 중국 동북지역의 학자 및 전문가들은 장춘 회의 이전부터 이미 두만강 개발에 대한 구상을 창안하고 꾸준히 의제를 진행시켜왔으며, 그러한 노력들이 처음으로 구현된 것이 1990년 장춘 회의였다.¹⁹¹ 두만강협력의 개념을 처음 창시했던 것은 당시 중국 국가과학기술위원회(Minister in charge of the State Science and

¹⁹¹ 전형권, 2006, pp.18; Cotton, 1996, pp.1094-1095; 1990년대에 중국 동북지역에서 진행된 두만강개발에 관한 연구로는, 陳材, 1995. “論圖門江地區開發多國利益的協調.” 東北亞研究 (1995); 崔龍鶴, 1994. 『亞太時代與圖門江開發』, 延邊大學出版社 (1994) 등이 있다. (전형권, 2006, pp.18)

Technology Commission)이었던 송지안(Song Jian)과 하와이 동서문화센터(East-West Center in Hawaii)의 당시 부소장이었던 조이제(Cho Lee-jay) 박사였다.¹⁹² 송지안은 길림성 과학기술위원회 위원이던 덩스청(Ding Shicheng) 교수에게 두만강개발계획의 개념을 전수하였고, 그로 하여금 지역 경제협력에 관한 이슈를 연구하고 사업 프로포절의 초안을 쓰도록 지시하였다.¹⁹³ 여기에 더하여 송지안과 조이제는 그들이 속한 미국 하와이 동서문화연구센터 (EWC: East-West Center)와 중국 길림성 과학기술위원회 아시아·태평양연구소 (API: Asian-Pacific Institute of China)에 두만강 사업계획의 중요성을 알리고 1990년 중국 길림성의 수도인 장춘시에서 첫 동북아 경제협력 학술회의를 개최하는 데 앞장서는 모습을 보였다. 해당 회의에는 동북아 6개국 및 미국의 학계인사 60여명이 모여 동북아 연안 지역의 경제발전에 대한 의견을 나누었으며, 이는 UNDP 태평양지부에서 두만강개발에 관심을 가지게 되는 계기가 되기도 하였다. 이 회의 직후 UNDP는 동북아지역 협력사업을 구상하여 동북아국가들에게 참여의사를 문의하였으며 1991년 7월 몽골 울란바토르에서 개최한 국제회의에서 두만강지역개발을 동북아사업의 최우선과제로 추진할 것을 결정하면서 TRADP의 구성이 구체화되기 시작하였다.¹⁹⁴

이후 1991년 8월에는 역시 중국 장춘에서 ‘제2차 동북아경제기술 발전 학술회의’가 열렸으며, 이 회의에서 덩스청 교수는 두만강 하구가 장래 지역의 황금삼각주가 될 수 있다고 주장하며 사업 프로포절을 제시하였다. 이 프로포절은 장춘 회의가 열리기 이전에, 당시 길림성 성장(provincial governor)이던 왕종유(Wang Zhongyu)의 지시 하에 동북아 지역의 경제보완성 및 타 지역의 경제협력 경험을 검토하는 과정에서 작성된 것이었으며, 프로포절 내용에는 두만강 소삼각지역과 대삼각지역을 나누어서 개발하는 방안이 최초로 제시되어 있었다. 이 사업계획서는 이후 UNDP가 구성하여 제시한 두만강지역 3단계 개발방안(TREZ-TREDA-NEARDA)의 기초가 되었다. 그러나 초기에 덩스청이 제시한 소삼각지역은 UNDP 계획서와 달리 길림성 훈춘시가 빠진 두만강 접안지역만을 포함하고 있었는데, 이는 당시 그의 계획이 북한이나 러시아의 항구를 이용하는

¹⁹² Cotton, 1996, pp.1094

¹⁹³ Interview with Ding Shicheng, Changchun, 19 October 1994. See generally, Ding Shi-cheng, Tumenjiang Dichu Kaifa (Changchun: Jilin Renin Chubanshe, 1993). (Cotton, 1996, pp.1094-1095)

¹⁹⁴ 통일원, 1993, pp.27-31

것이 아니라 중국 방천(Fangchuan)에 항구를 건설하고 토사준설(dredging) 작업과 북러 철교 재설비 작업을 통해 2천톤의 선적을 수용하겠다는 내용을 담고 있었기 때문이다. 덩스청은 이러한 계획을 실현시키기 위해서는 다자적인 협력이 필요하며, 특히 교통·통신 기반시설 개발에 방대한 투자가 필요하다는 것을 깨달았으며, 이를 2번의 장춘 국제회의를 통하여 동북아 국가들 및 국제기구 대표들에게 설파하였다. 이러한 연구 결과 및 사업계획서들이 두만강협력이 시작되도록 하는 촉진제가 되었다.¹⁹⁵

장춘 회의 이후 UNDP가 두만강 지역 개발에 적극적인 관심을 보이게 되면서 각국 정부를 설득하고 정부간 협의체를 구성함에 따라 이후 TRADP의 구체적인 협력사업 논의 및 제도적 구성은 UNDP와 각국 정부의 소관으로 넘어가게 되었지만, 그 이후에도 동북아 학계는 지속적으로 국제학술회의를 개최하여 두만강개발에 관련된 논의를 계속 진행하였으며 그 회의내용은 종종 TRADP의 사업계획에 반영되었다.

이러한 회의 중에는 ‘동북아경제포럼(Northeast Asia Economic Forum)’이 중요한 위치를 차지하였는데, 이 포럼은 1991년 장춘 회의와 함께 개최되어 두만강지역 개발 및 동북아 경제협력 방안을 논의하는 것으로 출발하여, 2016년 현재까지 총 21번의 국제학술회의를 개최하며 동북아 지역의 경제협력방안을 논하는 민간학술의 장으로서 자리잡았다.¹⁹⁶ 1992년 4월 28일에서 5월 3일의 5일간 북한 평양에서 열린 제2차 동북아 경제포럼에서 관련국의 학자들은 각국의 두만강유역 개발사업에 대한 구체적인 방향을 발표하는 등 활발한 의견 개진을 이루었다. 북한측은 나진·선봉 자유무역지대의 실태와 개발계획에 대해 발표하였으며, 중국측은 두만강하류지역 개발 및 훈춘시의 개발계획에 대해 발표하였고, 러시아측은 대블라디보스토크 자유경제지대(GVFEZ)의 개발 3단계 추진계획(1992-2010)을 발표하였다. 또한 일본측은 동북아경제협력의 모델을 형성하기 위하여 두만강계획의 사업지역을 확장시키고, UNDP의 계획을 30-50년의 장기계획으로 연장할 필요가 있다고 지적하기도 하였다. 1992년 8월 25일에서 27일까지 블라디보스토크에서 열린 제3차 포럼에서는 7개국 120여명이 참가하여 자유무역지대 설치 및 두만강지역개발에 관한 논의를 진행하였으며,¹⁹⁷ 1993년 9월 26일에서 28일까지 한국 용평에서 열린 제4차 포럼에

¹⁹⁵ Cotton, 2002, pp.182-183

¹⁹⁶ 동북아경제포럼 홈페이지 <http://www.neaef.org/publications> (검색일: 2016.01.25)

¹⁹⁷ 해당 회의는 러시아 사회과학원 블라디보스토크 해양연구소와 하와이 아시아태평양연구소(HAPI)가 공동주최하였으며, 한국 산업연구원(KIET)과 일본 사사카와 평화재단(SPE)이

서는 동북아지역협력을 위한 기구를 설립하자는 논의가 중점적으로 이루어 지기도 하였다.¹⁹⁸

동북아경제포럼은 민간학술회의로서 동북아 지역의 민간학술단체 나 연구기관에 의해 주최되었고 회의 참여자 또한 대부분 민간전문가나 연구원이었지만, 1990년대 중반까지 포럼의 주요 의제가 두만강지역 개발에 초점을 맞추고 있었던 만큼 UNDP 조정관과 전문가들이 회의에 참여하게 되면서 TRADP의 사업 구성에 직·간접적인 영향력을 발휘하였다.¹⁹⁹ TRADP가 1990년대 후반 침체되기 시작하면서 동북아경제포럼의 의제도 서서히 두만강지역협력에서 벗어나 현재는 동북아 경제인들의 교류협력채 널로서 다양한 경제사안을 다루게 되었지만, 두만강지역개발은 여전히 포럼의 중요한 의제 중 하나로 남아 있다. 특히 2006년 6월 러시아 하산에서 열린 제15차 포럼에서는 그 동안 침체되었던 두만강개발사업의 의제를 중점적으로 다루면서, 해당 계획에 대한 수요를 지역 내에 확산시키고 지방정부의 협력의지를 이끌어내는 계기를 만들기도 하였다.²⁰⁰

1990년대 초·중반의 시기에는 다음 <표 4-1>에서 볼 수 있는 바 와 같이 동북아경제포럼 이외에도 두만강개발을 주요 의제로 한 다양한 민간국제학술회의들이 동북아 지역 전반에 걸쳐 개최되었다. 동북아 국제학 계의 구성원들은 이러한 일련의 학술활동을 통해 두만강개발에 대한 의제 를 발굴하고 그에 대한 구체적인 사업내용을 개발·발전시키는 과정에서 TRADP의 제도적 형성을 촉진하는 일종의 지식공동체(epistemic community)로서의 역할을 수행했던 것이다.²⁰¹

후원하였다. (통일원, 1994, pp.168)

¹⁹⁸ 해당 회의는 하와이 아시아태평양연구소(HAPI)와 한국 아시아태평양연구소(API)가 공동 주최하였으며, 6개국 대표와 UNDP, ADB 등 국제기구 관계자를 포함한 72명이 참석하였다. 이 회의에서 한국의 남덕우 전 부총리와 박성상 전 한국은행 총재가 동북아 개발은행 (NEA-DB: Northeast Asian Development Bank)의 설립구상을 제안함에 따라 참가자들은 동북아개발은행의 구성에 관한 논의를 진행하였다. (통일원, 1994, pp.190-191)

¹⁹⁹ 통일원, 1994, pp.175-177

²⁰⁰ 이 포럼은 북한측의 참여를 유도하고 러시아의 지역협력 관심을 제고하기 위하여 애초 계획되었던 중국 훈춘 대신, 북-러 철도연결의 거점인 러시아 하산으로 변경된 것이었다. (주최측 실무자와의 면담 결과, 2006.6.24) (전형권, 2006, pp.19)

²⁰¹ 전형권(전형권 2006)은 Hass(P.M.Hass 1990)의 연구를 인용하여 지식공동체가 어떤 특수 영역에서 인정받는 전문성이나 능력을 소유하거나 그 영역의 지식에 대한 권위를 인정 받을 수 있는 전문가들의 연계조직망이라고 정의하였음을 지적하며, 일반적으로 국제협력을 위한 레짐 창출에 있어 지식공동체는 초기에 사안에 관한 학문적 기초를 제공함으로써 의제형성을 돕고 각국 정부로 하여금 협력에 참여토록 유도하는 데 일정한 기여를 한다는

<표 4-1> TRADP 구성기의 두만강개발 관련 국제학술회의

일자	장소	주최기관	회의주제
1991. 9	중국 연길	연변대학교	제2차 조선학국제학술 토론회
1991. 9	중국 천진	중국 발해만지역연구소 중국 아·태연구소(API)	동북아 경제협조와 발전에 관한 국제 세미나
1991. 11	일본 오사카	아사히신문사	환일본해 경제권 국제심포지움
1992. 6	한국 서울	한국개발연구원	남북한 경제 협력의 당면과 제와 두만강지역개발계획 회의
1992. 7	중국 연길	중국 연변대학교 동북 아경제연구소 한국 지역사회개발학회	동북아지역개발 비교연구 국 제학술회의
1992. 7	중국 장춘		도문강구역 개발과 동북아 경제협작 국제학술토론회
1992. 11	홍콩	홍콩 아·태연구소(API)	제3차 동북아 원탁회의
1994. 4	한국 포항	포항상공회의소	21세기 환동해 경제발전 전 망과 동해안 교통체계 개발 방향
1994. 8	한국 서울	세종연구소	두만강유역 개발계획과 동북 아 경제협력의 정치경제학

출처: 통일원, 1994, pp. 168-177 의 내용을 중심으로 저자 작성

동북아 학계에서 이와 같이 지역사회 내에 형성되어 있던 두만강 유역 개발에 대한 기대를 수렴하고 이를 의제화하여 국제사회 구성원들에게 홍보하는 데 크게 기여하였다면, 이러한 의제를 토대로 사업계획서 초안을 작성하고 이를 실현시키기 위하여 국제기구 UNDP를 조정자로서 초청하는 노력을 기울였던 것은 길림성 지방정부였다. 1990년대에 길림성 정부는 지역 경제통합에 대한 강한 경제적 동기를 지니고 있었는데, 이는 길림성의 동해 출로가 북·러 국경에 의해 막혀 있어 동북아 지역, 특히 한국과 일본 시장에의 접근에 큰 경제적 걸림돌이 되었기 때문이다. 길림성의 동해 출로는 1860년 청나라가 러시아와 프랑스, 영국과 맺은 북경조약으로 인해 시베리아 해안과 두만강 하류 약 15km 길이의 영토가 러시아에

점을 분명히 하였다. (전형권, 2006, pp.18)

게 넘어가면서 차단되었다.²⁰² 동해 출로가 차단됨에 따라 길림성은 요령성의 대련항을 수출통로로 사용할 수밖에 없게 되었는데, 이는 길림-대련 간 철도체계의 가중과세 체계와 대련항의 물동량 초과로 인하여 경제적으로 매우 부담이 되는 방식이었다. 게다가 중국 중앙정부가 연안개발전략(Coastal Development Strategy)을 중점적으로 펼침에 따라 내륙지역(landlocked state)인 길림성은 더욱 경제적으로 소외되게 되었다.²⁰³

따라서 길림 지역의 정부인사 및 연구기관, 그리고 개별행위자들은 두만강지역 협력의 개념을 만드는 데 있어 가장 앞장서는 모습을 보였다. 동북아의 첫 경제협력 학술회의가 중국 길림성 장춘시에서 개최되었던 것은 우연한 일이 아니라, 두만강지역개발에 대한 논의 자체가 1980년대 중반 길림성의 동해출로 확보방안을 모색하는 과정에서 출발하였기 때문이었다.²⁰⁴ 길림성 정부는 1988년부터 훈춘에 특별경제지대(special economic zone)를 설치할 것을 중앙정부에 주장하기 시작하였으며,²⁰⁵ 이에 따라 중국 국무원은 1988년 훈춘시를 경제기술개발구로 지정하였다.²⁰⁶ 길림성 정부는 또한 1990년과 1991년 두 차례에 걸친 두만강 실험항해를 통해 자체적으로 지역개발 타당성조사를 실시하여 그 내용을 중앙정부에 보고하였으며, 해당 보고서는 중국 중앙정부로 하여금 러시아 정부와 두만강 해상권(navigation rights) 문제를 재논의하도록 하는 계기를 마련하였다. 결국 1991년 중국의 두만강 해상권이 복원되면서 두만강유역 개발의 시초가 마련될 수 있었다.²⁰⁷

여기에 더하여 길림성 정부는 두만강개발사업의 초기 사업계획서를 작성하는 데에도 크게 공헌하였다. 두만강개발의 의제는 동북아 학계가 공동의 노력을 통해 발전시킨 것이었지만, 구체적인 사업계획의 내용은 중국 길림성 산하 과학기술위원회 소속 연구원들에(특히 덩스청 교수를 중심으로) 의해 주로 쓰여졌던 것이다. 길림성 정부는 1991년에 열린 2차 장춘 회의에서 두만강사업의 사업계획서 초안을 처음 공개하였는데, 향후 UNDP가 최종적으로 제시한 개발계획안은 많은 부분 이 계획서 초안의 내용을 구체적으로 반영하고 있었다. 그러나 UNDP가 대대적으로 행한 사전

²⁰² Blanchard, 2003, pp.61

²⁰³ Blanchard, 2003, pp.60-62

²⁰⁴ 조명철, 김지연, 2010, pp.20; Cotton, 1996, pp.1094-1095

²⁰⁵ Cotton, 2002, pp.1094-1096

²⁰⁶ Tsuji, 2004, pp.6-7

²⁰⁷ 러시아는 소련 시기 러·일 갈등으로 인하여 1938부터 두만강 항해(maritime shipping)를 금지하였다. (Cotton, 1996, pp.1094

타당성조사 결과 덩스청 교수가 주로 관심을 보였던 중국 방천항의 개발은 방천항의 얕은 수심으로 인해 지나친 비용이 소요될 것이 예상되어 중점항을 북한의 나진·선봉항으로 변경하였고, 대신 중국 길림성 훈춘 지역에 물류창고 허브를 건설하는 것으로 이를 보상하고자 하였다.²⁰⁸

길림성 정부는 이처럼 아이디어 제시와 구체적인 사업계획서를 제공하는 역할뿐 아니라 국제기구인 UNDP가 두만강개발이라는 지역사업에 깊이 관여하도록 만드는 데에도 큰 역할을 하였다. 특히 길림 정부는 두만강 프로젝트의 주도권이 다른 지역으로 넘어가게 될 가능성을 우려하여 1991년 장춘 회의 당시 UNDP 측과 접촉하여 두만강개발의 프레임에 UNDP가 적극적으로 참여할 것을 주문하였다. 이는 당시 길림성에서 내세운 프로젝트 초안이 다자협력과 대대적인 외자유치 없이는 실행이 불가능한 것이었기 때문에, 의도적으로 국제기구인 UNDP를 프로젝트 중심에 위치하도록 유도함으로써 중국 중앙정부 및 동북아 주변국가들을 설득하고 자원을 동원하는 과정이 용이하도록 한 것이었다.²⁰⁹

두만강개발의 추진이 UNDP와 각국 중앙정부의 차원으로 넘어간 뒤에도 길림성 정부는 다양한 제도적 장치를 도입하고 사업계획을 제시하는 등 두만강사업의 전개과정에 깊이 연루되는 모습을 보였다. 우선 길림성 정부는 국가의회(State Council)와 국가과학기술위원회 산하에 두만강 지역단체(Tumen River Area Leading Group)를 구성하여 중앙정부 장관들과 지방정부 대표들이 연 1,2회씩 모여 두만강정책을 조정할 수 있도록 하였다. 이후 두만강 개발사업의 초점이 훈춘시에 맞추어짐에 따라 1993년 5월에는 훈춘 국경 경제 협력 지대 행정부 위원회(Hunchun Border Economic Cooperation Zone Administration Committee)가 설립되었으며, 1994년 3월에는 두만강지역개발행정부(Tumen River Area Development Administration)를 새로 설립하여 덩스청 교수가 지휘하도록 하였다. 또한 길림성 정부는 1995년 TRADP가 출범한 이후에도 계속해서 두만강 지역의 개발의제를 홍보하고 새로운 사업계획을 제시하는 데 힘썼다. 1995년 4월 중국 베이징에서 열린 제4차 국제박람회에서 당시 길림성장이었던 가오 옌(Gao Yan)은 두만강개발계획의 중요성을 강조하였으며, 1996년 길림성은 시베리아횡단열차와의 연계철도건설 완료 및 장춘-훈

²⁰⁸ Cotton, 2002, pp.182-183

²⁰⁹ Interview with Roy Morey, former UNDP resident representative in Beijing, 7 Oct. 1999 (Blanchard, 2003, pp.14); Chirstofersen, 1996, pp.272 (Blanchard, 2003, pp.13-16)

춘 간 고속도로 증설계획을 발표하였다. 또한 같은 해 3월에는 당시 길림성 사무총장이자 두만강개발부서 국장 자리에 있던 덩스청이 제8차 전국 인민대표대회에 참석하여 두만 프로젝트의 발전을 위한 좀 더 많은 정책을 주문하기도 하였다.

길림성 지방정부가 이처럼 적극적으로 두만강개발계획의 구성에 힘쓴 것은, 낙후되고 소외된 동북지역 공무원들에게 있어 지역을 개방하여 다자적 틀에서 개발사업을 추진하는 것이 주변지역과의 관계형성 및 투자 유치에 있어서 이득을 얻을 수 있는 길이었기 때문이었다고 해석할 수 있다. 그러나 두만강 지역의 개발은 1993년까지 길림성 산하 연변조선족자치주에서 관리하는 방식으로 이루어지다가, 훈춘이 국경개방도시(open border city)로 지위가 상승함에 따라 훈춘 국경지대위원회(Hunchun Border Zone Committee)가 담당하는 것으로 바뀌게 되면서 연변지역과 훈춘 간에 성내 경쟁관계가 형성되는 측면이 나타나기도 하였다.²¹⁰

이과 같이 길림성 정부가 두만강개발계획을 입안하고 제시·설득하는 데에 중요한 역할을 하였다면, UNDP는 그러한 개발계획을 직접 실현시키고 제도화하는 과정에서 중추적인 역할을 담당하였다. 블랑샤르(Blanchard 2003)는 TRADP의 사례에서 UNDP가 단순히 국가들의 도구적 목적에 따라 움직이는 수동적 존재가 아니라, 스스로 중요의제를 채택하고 그를 실행시키기 위해 노력하는 능동적 존재로서 활동했음을 강조하였다.²¹¹ UNDP는 동북아학계가 제시한 두만강개발계획의 의제에 대하여 가장 먼저 큰 관심을 보였으며, 이를 제도화하기 위하여 각국 정부들을 설득하고 이견을 조정하는 데 앞장서는 모습을 보였다. 특히 TRADP가 성사될 수 있도록 하기 위하여 UNDP는 사업타당성 조사와 사업계획에서부터 제도적 구상과 재정적 지원 및 자원조달방안의 모색에 이르기까지의 전반적인 제도화 과정에서 주도적인 역할을 담당하며 적극적인 태도로 임하였다. 비록 다자협력에 대한 각국 정부의 소극적인 태도와 자체적인 예산 삭감에 따른 재정적 어려움으로 인하여 2000년대에 들어 UNDP는 두만강사업에서 주변적인 위치로 밀려나게 되었지만, 초기 TRADP 구성 시기 UNDP의 적극적인 추진력과 조정 노력은 동북아 지역에 다자적인 경제협

²¹⁰ 길림성 정부는 1988년 훈춘시를 성급경제개발부로 승인하며, 경제적 운영의 측면에서 성정부 차원의 권리를 부여하였다. 훈춘시는 이러한 새로운 지위를 이용하여 연해주 정부와 두만 지역의 교통 및 통신시설 개발을 촉진하기 위한 일련의 협정을 체결하기도 하였다. (Blanchard 2003, pp.63-64)

²¹¹ Blanchard, 2003, pp.63-64

력기구가 처음 형성되는 데에 결정적인 요인으로 작용하였다.

우선 UNDP는 두만강개발의 의제가 처음 제시된 1990년 1차 장춘 회의(제1차 동북아경제기술발전 학술회의)를 계기로 하여 1991년 몽골 울란바토르에서 동북아 국제회의를 개최하며, 두만강사업을 UNDP 아·태 지역 사업의 최우선과제로 선정하는 한편 관련국들의 참여를 적극 요청하였다. 또한 UNDP는 초기에 TRADP 참여를 주저하던 관련국들을 설득하기 위하여 약 350만 달러를 초기투입자본으로 제공하여 대대적으로 지역 사전 타당도 조사를 진행하기도 하였다. 이 조사보고서를 통하여 UNDP는 동북아 경제협력에 TRADP가 기여할 수 있는 부분과 다자협력의 틀이 줄 수 있는 혜택에 대하여 관련국들에게 설득하고자 하였다.²¹² 1993년 북경 실무회의 이후에 UNDP 측은 자문관 4명으로 구성된 사업평가팀을 새로이 구성하여 사업추진을 가속화하고자 하였으며, 두만강지역개발전략은 양자간 협력보다는 다자간 협력으로 투자환경을 조성해 나가는 것이 효율적임을 지속적으로 강조하였다.²¹³ UNDP는 TRADP의 제도적 논의 및 구체적 사업이 거의 중단되다시피 하였던 2003년까지도 두만강지역조사(교통인프라연구 등)에 자본을 투자하는 등의 노력을 기울였는데, UNDP가 없었으면 애초에 이러한 연구들에 자본을 투자하는 일은 불가능했을 것이라는 의견도 존재한다. 당시 동북아지역의 중요한 투자자이던 세계은행이나 아시아 개발은행 및 일본정부도 두만강사업에 투자할 의사를 전혀 보이지 않았기 때문이다.²¹⁴

UNDP는 의제를 설정하고 회원국 간 의견을 조율하는 데에도 큰 역할을 담당하였는데, 이는 UNDP가 중립적인 외부자의 위치에 있으면서, 러시아를 제외한 각 회원국 내에 지부를 설치하고 오랜 기간 활동해 오면서 정부 고위관료들과 접촉할 수 있는 능력을 키워왔던 덕분이었다. UNDP는 두만강개발계획의 이니셔티브를 제도화하는 과정에서 여러 회원국 사이를 오가며 의견을 조정할 수 있도록 하였다. 특히 UNDP는 일본 관료 및 미 국무부 대표와 회동하여 프로젝트에 참여하지는 않더라도 이를 반대하지는 않겠다는 확답을 얻어내기도 하였는데, 이는 미국과 일본이라는 두 강력한 국가행위자로 하여금 두만강개발이라는 지역개발 의제를 용인하도

²¹² Interview with Benjamin Brown, former deputy chief of the country division of the UNDP, 29 Sep. 1999; and Roy Morey, 7 Oct. 1999; Kouriatchev 1993, pp.9-10, Pomfret 1996 pp.135-36; (Blanchard, 2003, pp.15의 내용을 참조)

²¹³ 통일원, 1994, pp.65-69

²¹⁴ Interview with Benjamin Brown, former deputy chief of the country division of the UNDP, 29 Sep. 1999 (Blanchard, 2003, pp.15)

록 한 것이었다.²¹⁵

또한 UNDP는 TRADP 참가국들 중에서 참여에 적극적이지 않은 러시아를 설득하기 위해 당시 러시아 대통령이었던 옐친(Boris Yeltsin)에게 두만강개발사업으로부터 러시아가 얻을 수 있는 이익을 강조하는 친서를 보내기도 하였다.²¹⁶ 이에 더하여 UNDP는 UNIDO와 함께 1996년 9월에 나진·선봉 지역의 TRADP 관련 사업에 대한 투자박람회를 개최하고, 1999년 6월 몽골에서 열린 동북아경제협력회의를 주최하는 등 여러 국제회의 및 투자포럼을 주최하는 데 힘썼으며, 두만강사업의 재원조달을 위하여 두만지역 투자자서비스 네트워크(TRIS: Tumen regional investor service network)의 설립을 제시하는 등 지속적으로 제도적 구성에 대한 제시자(initiator)의 역할을 수행하였다. 이러한 UNDP의 조정 능력 및 의제 설정과 제도적 구성에 대한 주도적인 역할이 없었다면, 동북아 지역에서 두만강개발계획과 같은 다자적 협력틀에 대한 각국 중앙정부의 합의를 이끌어내어 새로운 제도를 출범시키는 것은 불가능하였을 것으로 보인다.

이처럼 초기 의제설정과 실질적인 제도화 과정에서 동북아 지식공동체와 길림성 지방정부 및 국제기구 UNDP가 주도적인 역할을 담당하였다면, 비록 TRADP의 형성에 결정적인 역할을 하지는 못했지만 그러한 계획이 구성되고 진행되는 과정을 간접적으로 촉진시키는 데에 일본 지방정부들 및 한국의 민간기업들이 어느 정도 기여하기도 하였다.

우선 두만강 개발사업이 많이 지연되었음에도 불구하고 해당 지역의 경제적 발전이 이전에 비하여 상당한 발전의 동력을 얻게 되었던 것은, 두만 지역에 진출하여 투자사업을 진행한 다수의 민간 기업들 덕분이었다. 1990년대 이전에 두만 지역의 해외투자는 중국이 1979년부터 해외투자를 허용했음에도 불구하고 거의 부재하였으나, 1992년 외교관계 정상화가 이루어진 후 홍콩의 중개를 통해 중국에 투자하던 한국 기업들이 연변 지역과 훈춘에 대거 진출하기 시작하였다. 이들은 대부분 노동집약적인 수공업 회사를 운영하였으나, 현대와 같은 대기업은 항구개발 등의 기반시설 프로젝트에 참여하기도 하였다.²¹⁷

여기에 더하여 일본 동해안 연안의 지방정부들은 동북아 주변지역과의 연계를 매우 중요시하였으며 두만강개발사업에 대한 참여에도 높은

²¹⁵ Interview with Dr. Nay Htun, UN assistant secretary-general and UNDP assistant administrator, 6 OCT. 1999; and Roy Morey, 7 Oct. 1999 (Blanchard, 2003, pp.15-17)

²¹⁶ Kouriatchev, 1993, pp.10-11, 23 (Blanchard, 2003, pp.15-17)

²¹⁷ Pomfret, 1997, pp.84-85

관심을 보였다. 두만강 사업에 소극적인 태도를 보인 일본 중앙정부와 달리, 동해 연안에 인접하여 중앙경제발전의 혜택에서 소외된 다수의 일본 지방정부들은 지역 경제 발전을 위해 주변국과의 경제 교류에 매우 적극적으로 나섰던 것이다. 예를 들어, 니이가타(Niigata) 현의 니이가타시는 ‘환일본해권(sea of Japan rim) 정체성’을 만들기 위해 동해권역의 지방정부 간 연결을 지원하였고, 이시카와(Ishikawa) 현의 카나카와(Kanazawa) 시와 홋카이도(Hokkaido) 현의 삿포로(Sapporo) 시는 러시아 극동 지역과 관계를 형성하였다. 이러한 일본 지방정부들의 적극적 움직임은 일본 내의 북한 시민단체 등 비국가 행위자들에 의해 강화된 측면도 있었다. 그러나 일본 경제구조의 특성상 지방정부는 중앙 정부에 자원적으로 의존하고 있으며, 따라서 중앙 정부의 지원이 없이 지역주의 프로젝트가 성공하기는 어려운 실정이었다.²¹⁸

비록 민간기업이나 일본 지방정부 행위자들은 TRADP의 제도적 형성과 발전에 직접적으로 크게 기여하지는 못하였지만, 두만강 지역에 대한 관심을 제고시키고 개발사업 및 연구활동에 간접적으로 연관되는 과정에서 TRADP의 제도화 과정을 촉진시키는 간접적인 역할을 수행했던 것으로 평가할 수 있다.

2) 후기 개혁단계

TRADP가 참가국들의 입장 충돌 및 재원조달 실패로 인하여 초기에 구성한 10년의 사업기간(1995-2005)이 종료된 이후에도 이렇다 할만한 사업적 성과를 보이지 못하자, 초기 제도적 구성에 적극적으로 임하였던 UNDP는 점차 TRADP에 소극적인 태도로 임하게 되었다. UNDP는 회원국들과의 논의 끝에 TRADP를 GTI의 새로운 틀로 전환시키는 데 합의하였고, GTI 사업에 대한 전략적인 조사²¹⁹를 시행하는 등 지속적으로 연관되는 모습을 보였지만 이는 초기 구성기와 같이 주도적 입장이라기보다는 주변적이고 행정적인 차원의 지원에 그치는 것이었다.²²⁰ 오히려 GTI가 2009년 이후 소강기를 극복하고 다시 제도적으로 활성화되는 과정에서 주도적인 역할을 담당했던 것은 길림성 지방정부와 GTI 사무국의 관료들이었다.

²¹⁸ Hughes, 2002, pp.136-140

²¹⁹ UNDP Evaluation Paper. 2007. 「Evaluation of UNDP's Second Regional Cooperation Framework for ASIA AND THE PACIFIC 2002-2006.」 Evaluation Office (May 2007); UNDP Evaluation Paper. 2011. 「Strategic Review on Greater Tumen Initiative」. GTI Secretariat.

²²⁰ Koo et al, 2011, pp.7

우선 길림성 지방정부는 TRADP 형성기에 취했던 역할과 유사한 역할을 GTI 개혁기에도 담당하였다. 즉, 다자협력을 기반으로 하는 새로운 두만강개발사업의 틀인 동북진흥전략의 계획안을 수립하고 이를 다른 행위자에게 설득하는 역할을 담당하였던 것이다. 그러나 1990년대에 길림성 정부가 주로 국제기구인 UNDP의 참여를 유도하고자 노력하였다면, 2005년 이후 성정부는 중국 국가차원에서 두만강사업을 지원하도록 중앙정부 행위자를 설득하는 데에 중점을 두게 되었다. 그 결과 결국 중국 중앙정부는 2009년 이후 그 동안 지방정부의 차원에서 추진되어 왔던 두만강 유역의 개발 및 동북지역의 개발사업을 국가차원의 사업으로 격상시키며, 두만강지역 개발에 새로운 활기를 불어넣는 결정적인 전환국면을 제공하게 되었다. 그러나 동북진흥전략이 추진되면서 이처럼 두만강 지역의 개발사업들이 활성화되고 지역적 관심이 제고되었다는 점은 분명하지만, 이는 결국 개별국가의 개발전략으로서 그 자체로 GTI라는 제도적 틀의 활성화에 직접적인 영향을 끼쳤던 것은 아니었다.

GTI에 대한 제도적 논의가 활성화될 수 있었던 것은 오히려 2008년 이후 내부적인 조직 개혁을 감행하고 새로운 제도적 장치들을 고안해 내었던 GTI 사무국 소속 관료들의 노력에 의거한 것이었다. UNDP와 회원국 정부들이 협의 하에 TRADP를 GTI로 전환시키고, 길림성 지방정부가 중국 중앙정부를 설득하여 두만강 개발사업에 대한 국가적 차원을 관심을 유도하는 한편, GTI 사무국 지원들이 자체적으로 제도적 개혁을 시도하여 GTI의 실질적인 사업능력을 격상시키고 제도적 발전을 도모하는 일련의 과정 속에서 GTI가 제도적 소강기를 극복하고 다시 활성화될 수 있었던 것이다.

이러한 과정에 대하여 좀 더 자세히 살펴보면, 우선 길림성 지방정부의 경우, GTI가 활성화되는 데에 간접적이면서도 가장 결정적인 계기를 불러왔던 중국 정부의 ‘창지투 사업’이 구성되는 데 있어서 중요한 역할을 담당하였다. 중국 중앙정부가 2009년 발표한 ‘신두만강개발계획’은 창지투 사업을 비롯한 중국 동북지역의 경제개발사업을 두만강개발계획과 연계하여 추진하는 내용을 담고 있었으며, 특히 두만강 지역에 약 2800억 위안(약 50조 원)의 자금을 투입할 계획을 세우면서 지역적 관심을 제고하였다. 그러나 주목할 만한 점은 창지투 사업이 처음부터 중국 중앙정부의 차원에서 공식적으로 논의된 사업은 아니었다는 것이다. 창지투 사업은 길림성 정부가 TRADP의 실패 이후 지속적으로 동해출로 및 지역경제개발 방안을 모색하는 과정에서 지방정부 차원에서 입안하여 중앙정부에 제출한

것이였다. 중국 국무원에서 이 사업의 필요성을 인정하여 이를 국가 차원에서 승인하면서 비로소 창지투 사업이 공식적으로 추진될 수 있었던 것이다.²²¹

창지투 사업은 중국이 동북지역개발을 위해 세운 ‘동북진흥전략(정식명칭은 동북낙후공업기지진흥전략)’의 일환으로서 제시된 것으로, 낙후된 중국 동북3성(요령성, 길림성, 흑룡강성)을 첨단산업기지로 발전시키겠다는 내용을 담고 있다.²²² 그러나 이러한 동북진흥전략 또한 2003년 중국 정부 차원에서 채택되기 이전까지 지방정부의 차원에서 지속적으로 진행되었던 사업이였다. 길림성 지방정부와 훈춘시는 지역개발정책을 실행하고 법규들을 심의하는 역할을 담당할 ‘영도소조(领导小组)’의 설립을 통해 동북진흥전략을 추진하고자 하는 방안을 수립하였는데, 이러한 방안이 2003년 3월 제10기 전국인민대표대회에서 발표된 ‘2003 정부공작보고’에서 강조된 이후, 2004년 4월 발표된 ‘동북지구 등 낙후 공업기지 진흥에 관한 국무원 공작요점’²²³을 기점으로 하여 중앙정부 차원의 사업으로 승격되었던 것이다. 중국 국무원은 이후 계속해서 동북진흥전략을 발전시켜 나갔으며 2007년 ‘동북지구진흥계획’을 통하여 제11차 5개년 계획기간 동안의 발전 목표를 상정하였다. 특히 경제구조개혁과 대외개방의 확대실시의 목표가 강조되었으며, 두만강지역의 개발과 관련하여 민간투자 확대와 교통물류인프라 정비, 국제합작개발 등이 중요시되었다. 그러나 이러한 일련의 계획 또한 중앙정부의 개입이 있기는 하였지만 전반적으로 길림성 훈춘시를 중심으로 지방정부 차원에서 진행된 것이였다.²²⁴

²²¹ 노영돈, 이현미. 2011, 「중국의 두만강지역개발 및 출해권에 관한 연구」, 백산학보 (2011), pp.197-225, pp.11

²²² 길림성을 비롯한 중국 동북3성은 1949년 중국 건국 이후 국영기업 중심으로 운영되는 선진중공업지역이었으나, 1979년 개혁개방 이후 중앙정부가 연안지역 발전을 중심으로 전략을 펼치는 과정에서 소외되며 낙후지역이 되었다. 특히 출해통로가 없는 내륙지역으로써 동북3성은 내륙육로 통로를 활용할 수밖에 없으며 이는 심각한 물류적체현상을 불러왔다. (노영돈, 이현미, 2011, pp.4-7)

²²³ 이때 발표된 공작요점의 내용은 첫째, 동북지역의 경제발전을 위하여 민간자본을 적극적으로 유치할 것과, 둘째, 산업 구조조정 및 현대화를 장려하며, 셋째, 기초인프라 및 주요 간선국도를 정비하고, 넷째, 두만강 유역 개발과 관련하여 동북지역의 대외개방을 강조하며 주변국과의 경제합작을 통해 외국자본을 적극적으로 유도할 것을 요구하는 것으로 이루어져 있었다. 이러한 내용을 토대로 훈춘시 정부는 북한과의 경제합작을 추진하였으며 그러한 노력의 성과 중 하나가 ‘나선국제물류합영회사’의 설립이다. (노영돈, 이현미, 2011, pp.4-7)

²²⁴ 노영돈, 이현미, 2011, pp.8-10

여기에 더하여 길림성 지방정부는 2005년에 제11차 5개년 계획 강요를 발표하며 두만강지역 국제협력개발에 대한 계획을 확정하였고, 2008년에는 창지투 개방개발선도구 계획을 입안하여 중앙정부에 승인을 요청하였다. 해당 계획은 2009년 중앙정부의 승인을 받게 되면서 같은 해 9월 국가차원의 개발사업으로 채택되었고, 비로소 현재와 같이 두만강 지역에서 가장 역동적인 형태도 추진되게 되었다. 결국 GTI의 재생에 가장 큰 동력원이 되었던 중국 정부의 창지투 개발계획이 구성될 수 있었던 기저에는, 1990년대에서부터 꾸준히 지역 경제발전을 위해 출해통로를 모색하는 한편 동북아 주변국과의 다자적 연계를 통해 두만강 지역의 개발을 도모하고자 했던 길림성 지방정부 및 훈춘시의 지속적인 프레임 설정 및 설득의 과정이 밑바탕이 되었던 것이다.

이처럼 길림성 지방정부가 지역협력을 매개로 한 프레임워크를 중앙정부로 하여금 채택하도록 하며, 두만강 지역에 대한 동북아 국제사회의 관심을 모으고 지역 경제발전계획을 적극 추진하여 GTI가 활성화될 수 있는 계기를 간접적으로 마련하였다면, GTI의 제도적 구성을 직접적으로 개혁하고 발전시키는 동력은 GTI 사무국 내부의 관료들로부터 온 것이었다. GTI 사무국은 TRADP 시기인 1996년 중국 베이징에 설립된 이래로 UNDP 아태지부의 산하기구로서 존재해 왔다. 1990년대에 TRADP 사무국은 UNDP의 적극적인 주도 하에 주로 행정적 업무를 맡아 왔지만, 2000년대 이후 UNDP가 제도적 주도권을 상실함에 따라 점차 UNDP의 역할을 대신하여 각국의 의견을 조정하고 각종 회의를 주최하며 사업계획을 발굴하는 등 중추적인 역할을 담당하게 되었다. 물론 UNDP는 여전히 GTI를 대표하는 공식 기구이며, TRADP가 GTI로 전환되는 과정에서 여전히 GTI를 UNDP 산하기구로서 관리하며 지속적으로 지원할 것임을 명시하였다.²²⁵ 또한 향후 다양한 사업 타당성 조사에 전문가 파견 및 자금을 지원하였으며, 2005년도에는 지역전문가들에게 대대적인 GTI 사업내용에 대한 전략적 조사 및 평가를 의뢰하기도 하였다.²²⁶ 그러나 결국 UNDP는 2001년부터 재정적 지원을 줄이기 시작하여 2006년 이후 이를 모두 중단하였으며, 회의의 주도권을 각국 정부에게 넘기는 모습을 보였다.²²⁷ UNDP는 2011년 이후 사실상 GTI 사업에 거의 관심을 보이지 않게 되었으며, GTI

²²⁵ GTI Changchun agreement 2005

²²⁶ UNDP Evaluation paper 2002-2006

²²⁷ Koo et al 2011, pp.7; GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

사무국이 아직 UNDP 산하기관으로 속해 있어 법인격이 없기 때문에 행정적 업무 및 재정적 업무에 있어서 서류작성과 비용지출 및 직원채용계약, 인건비 지불 등의 역할을 지원해주는 대행기관으로서의 업무를 수행하는 정도의 주변적 위치를 차지하게 되었다.²²⁸

이후 GTI의 제도적 운영의 중심에 서 있게 된 GTI 사무국은 재정적 지원을 회원국 분담금으로 구성된 공동기금(Common Fund)인 67만 달러(약 7억원) 정도의 금액에 의존해야 하게 됨에 따라 실질적인 사업추진보다는 주로 사업타당성 조사와 학술회의 및 박람회를 주최하며 사업을 홍보하는 역할을 담당하게 되었다.²²⁹ 다음 <표 4-2>에는 GTI의 주요사업분야 6가지에 관련하여 GTI 사무국이 실행한 프로젝트들이 나타나 있다.

<표 4-2> GTI 주요사업분야(Priority Sectors) 성과

부문	실행된 프로젝트
교통	<ul style="list-style-type: none"> - TRED A 교통 관측조사 (1997-1999) - 몽골-중국 철도 사전타당성 조사 (1997-1998) - 라진-원종 도로 사전타당성 조사 (2001) - 통합교통회랑 조사 (2012) - 동북아 해륙통로 평가조사 (2012~) - 2차 교통회랑 조사 (2013~, 자금조달; 소프트웨어 지원)
무역&투자	<ul style="list-style-type: none"> - 투자지침: 연변(1998), 라진-선봉 지대(1996-98), 연해주 지역(1998-2000) - 두만강 투자자 서비스 네트워크 구축(1996-2005) - GTR 포괄적 무역진흥 조사(2013~)
관광	<ul style="list-style-type: none"> - 백두산/장백산 관광조사(1998-99) - 관광마케팅 교육(2000-2001) - 관광마케팅과 상품개발(2002) - 다국가경유관광(Multi-destination Tourism: MDT) 조사(2013)
에너지	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지협력에 관한 기초조사(2005-06) - 에너지 역량증대 프로그램(2013~)
환경	<ul style="list-style-type: none"> - 길림지역 표범과 호랑이 실태조사(1998) - 길림성 펄프 및 제지공장 사전타당성 조사(2002) - 무산(Musan) 광산 사전타당성 조사(2000-05) - 두만강 수질평가(2010)

출처: Wang Weina, 2014, pp.9

²²⁸ GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

²²⁹ GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

GTI 사무국의 주요 활동이 이처럼 두만강지역의 사업타당성 연구 및 새로운 사업계획을 발굴하는 단계에 치중되어 있기는 하지만, 그러한 과정 속에서 사업 추진에 다소 소극적인 회원국 정부들에게 두만강 지역사업의 이점을 홍보하고 참여를 설득할 수 있었다는 점을 고려하면 현재와 같이 두만강 지역에 각국 정부의 관심을 유도하는 데 GTI 사무국이 중요한 역할을 담당하였음을 알 수 있다. 즉, GTI 사무국은 직접적으로 개발사업을 실행하지는 못하는 대신, 회원국들이 적극적으로 구체적인 사업을 제안하지 못하는 상황에서 주도적으로 사업을 발굴하고 회원국 참여를 독려하는 형태로 사업을 추진하고 있는 것이다.²³⁰ 실제로 ‘나진·하산 프로젝트’와 ‘자루비노항 개발’ 등 현재 두만강 유역에서 가장 활발하게 추진되고 있는 사업들은 모두 GTI가 먼저 발굴하여 회원국 정부들에게 설득함으로써 실행된 것이다.²³¹ 특히 나진·하산 프로젝트의 사전타당성 연구는 GTI 사무국이 한국 정부측에 요청하여 UNDP-한국 신탁기금(UNDP-ROK Trust fund)의 지원을 통해 시행되었으며, ‘자루비노항 개발’ 프로젝트는 현재 공식적으로 GTI의 산하프로젝트로서 시행되고 있다.²³²

그러나 GTI 사무국 관료들이 이러한 사업 발굴 및 홍보의 기능보다 더 중요한 역할을 담당했던 것은, GTI의 제도적 구성을 개혁하여 보다 실질적인 사업추진기구로서 발돋움할 수 있도록 하는 제도적 혁신기능에 있었다. 앞서 III장에서 서술하였듯이 GTI가 구성된 이후 회원국 정부들은 5개 주요사업분야(priority sectors)²³³를 선정하였으며, 이에 따라 GTI 사무국은 각각의 분야에 분과위원회를 설립하였다. 또한 회원국 대표들이 GTI 사업추진을 원활하게 해 줄 협의체들을 새로 구축하기로 결정함에 따라 2011년에서 2016년의 기간에 걸쳐 GTI 사무국은 동북아 지방자치단체 협의체(NEA Local Cooperation Committee: LCC), 동북아 수출입은행 협의체(NEA EXIM Banks Association), 동북아 연구기관 협의체(GTI Research Institutions Network), 상공회의소 협의체(NEA National Chambers Association, 구 경영자문위원회 (Business Advisory

²³⁰ 박지연, 2014, pp.13

²³¹ 훈춘시 심계국 관계자 인터뷰 내용 참조. (2015.2.10, 중국 훈춘); 익명을 요구한 전 GTI 사무국 관료와의 인터뷰 내용 참조. (2015.3.18, 서울)

²³² GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

²³³ 2016년 제16차 협의위원회에서 농업위원회가 공식적으로 추가되며 6개 분야로 확대됨 (GTI, 2016.04.28. 「The 16th Meeting of Consultative Commission Meeting of the GTI: Seoul Declaration」, GTI Secretariat)

Council), 그리고 연구기관 협의체(GTI Research Institutions Network)²³⁴에 이르기까지 다양한 협의체들을 GTI 산하에 설립하였다.

이 4개의 협의체들은 각국 지방정부들과 수출입은행, 상공회의소 및 동북아 지역의 연구기관들 등 매우 다양한 행위자들의 상호작용을 통해 GTI 사업들이 활성화되고 구체화되는 데 가장 큰 공헌을 하였다. 특히 2012년에 공식 발족된 수출입은행 협의체는 그 중에서도 가장 중요한 위치를 차지하고 있는데, 이는 현재까지 GTI의 차원에서 실질적으로 사업을 추진을 어렵게 한 가장 큰 원인인 자원 부족의 문제를 각국 수출입은행의 직접적인 투자를 통하여 해결할 수 있게 되었기 때문이다. 실제로 수출입은행 협의체가 출범한 이후 지난 2015년 7월 울란바토르에서 열린 3차 실무 회의에서 각국 은행은 ‘자루비노항 개발사업’과 ‘국제관광지대 설립’의 두 가지 사업계획안을 향후 추진할 첫 번째 공동사업으로 선정하면서 GTI의 프레임워크 하에서 사상 처음으로 실질적인 개발사업이 시행되게 되었다. 수출입은행 협의체는 2015년 9월 1차 러시아 동부경제포럼에 참여한 이후 자루비노를 방문하여, 자루비노항 개발을 담당하고 있는 러시아 기업 쉼마 그룹(Summa Group)과 러시아 대외경제개발은행(VEB)과 함께 향후 수행과제에 관해 논의하였으며, 이후 2015년 10월 중국 Ningbo에서 열린 4차 실무 회의에서 향후 시행할 11개 프로젝트를 선정하는 한편 ‘자루비노항 개발 프로젝트’를 최우선 사업으로 지정하고 ‘자루비노항 개발 재정지원협력에 대한 양해각서(MOU)’를 체결함에 따라 구체적인 사업계획을 확정하였다.²³⁵

주목할 만한 점은, 이처럼 GTI가 그 동안 사업타당성조사의 영역에 국한되어 있던 역할을 직접적인 사업추진의 영역으로까지 확장할 수 있도록 제도적 틀을 갖추게 해 준 일련의 다양한 제도적 혁신들이 거의 대부분 한국 금융위원회와 기획재정부에서 파견된 2-3명의 GTI 사무국 관료들²³⁶에 의해 고안되고 추진되었다는 사실이다. 실제로 2013년 이후 새롭게 만들어진 4개의 협의체(지방협력위원회, 수출입은행협의체, 연구기관 협의체, 상공회의소 협의체)는 모두 2008년에서 2010년의 기간 사이에 한국

²³⁴ 연구기관 네트워크의 설립은 2014년 중국 연길에서 열린 제 15차 총회(협의위원회)에서 합의되었으며, 2016년 4월 한국 서울에서 열린 제 16차 총회에서 MOU를 체결하며 성립되었다.

²³⁵ GTI. 2016. 「The EXIM Banks Association Brochure」. GTI Secretariat

²³⁶ 최훈(GTI 사무국장 역임, 2011-2014년 근무, 당시 한국 금융위원회 과장), 장도환(무역진흥위원회 담당, 2011-2014년 근무, 당시 한국 기획재정부 과장), 송복철(2008-2011년 근무 추정, 당시 한국 기획재정부 과장)

출신 GTI 관료들이 제시한 이니셔티브에 의해서 만들어진 것이었다. 특히 상공회의소 협의체의 경우 2007년에 만들어져 2010년까지 활동하다가 유명무실해진 기업자문위원회(Business Advisory Council: BAC)의 기능을 활성화시키고 기업 등 사적 부문과의 소통을 강화하기 위하여 새롭게 제안된 것이었다. 또한 2016년 이후 GTI 주요사업분야에 공식적으로 새롭게 추가된 농업위원회의 이니셔티브도 해당 관료들에 의해 제출된 것이었다.²³⁷ 여기에 더하여 사무국 파견직원들은 지속적으로 각국 중앙정부에게 두만강사업의 필요성에 대한 관심을 촉구하는 노력을 하였으며 이는 각국 정부의 관심을 제고하는 홍보효과를 가져왔다고 평가된다.²³⁸

GTI 사무국 인원이 회원국 4개국의 파견직 대표로 구성되어 있다는 점을 고려할 때, 왜 특정한 한국 파견 관료들이 이처럼 GTI의 내부적 개혁에 주도적인 역할을 담당했는가에 대한 부분은 의문을 야기한다. 관계자와의 면담 내용에 따르면, 해당 관료들이 제도적 개혁에 이처럼 적극적으로 나섰던 이유는 한국정부의 적극적 관심이 반영된 것이었다기보다는 국제기구 파견직을 충실히 수행하기 위한 관료 개인의 목적이 주 원동력이 되었다고 평가된다.²³⁹ 당시 한국 중앙정부는 GTI 사업에 크게 적극적이지 않았으며, 주로 사업담당기관인 기획재정부의 차관급이나 국장급의 차원에서 GTI 관련사항을 관리하고 있었기 때문이다. 특히 2011년부터 2014년까지 GTI의 사무국장을 역임하였던 최훈 당시 금융위원회 과장(기획재정부 부이사관)이 이러한 제도적 개혁에 앞장섰다고 평가되고 있는데, 그는 이전 사무국장인 러시아의 나탈리아 예체스토바(Nataliya Yacheistova)나, 현재 사무국장인 중국의 왕웨이나(Wang Weina)와 비교하여 두드러지는 제도적 성과를 낳았으며, 이러한 활동들은 UNDP-GTI라는 국제기구의 장으로써 당시까지 침체되어 있던 GTI의 활동을 활성화시키기 위한 노력의 일환으로써 시도된 것이었다.²⁴⁰ 최훈 과장은 GTI 설립 이래 최초의 한국 출신 사무국장이었으며, 세계 각국에서 공모를 통해 지원한 82명의 지원자들과의 경쟁을 뚫고 사무국장의 자리에 최종 선임되었다.²⁴¹ 당시 중국정부

²³⁷ GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15); 익명을 요구한 전 GTI 사무국 관료와의 인터뷰 내용 참조. (2015.3.18, 서울)

²³⁸ 익명을 요구한 전 GTI 사무국 관료와의 인터뷰 내용 참조. (2015.3.18, 서울)

²³⁹ 익명을 요구한 전 GTI 사무국 관료와의 인터뷰 내용 참조. (2015.3.18, 서울)

²⁴⁰ GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

²⁴¹ 『머니투데이』, 2011년 8월 1일

는 창지투 개발사업의 추진을 위하여 GTI 사무국장 자리를 한국에 넘겨주지 않으려고 상당한 공을 들였다는 후문도 있다.²⁴² 이러한 점을 고려할 때, 당시 최훈 과장을 비롯한 한국 파견 GTI 관료들의 제도적 혁신 노력의 바탕에는 한국 중앙부처 공무원이라는 정체성 이상으로 GTI라는 국제기구 관료로서의 정체성이 크게 작용하였다고 추정할 수 있을 것으로 보인다.

2. 동북아 국제정세 및 국가전략의 변화

1) 초기 구상단계

두만강개발계획의 초기 구성시기에 의제를 형성하고 제도화 과정을 촉진하였던 주변적 행위자들의 노력이 없었다면 TRADP의 제도적 형성은 불가능한 일이었을 것이다. 그러나 TRADP가 각국 정부간 협의체로 고안된 제도이니만큼 해당 계획이 실제로 실현되기 위해서는 각국 중앙정부의 적극적인 참여가 필수적으로 요구되었다. TRADP가 공식적인 다자기구로서 출범할 수 있었던 것은 결국 각국 정부가 그와 같은 결정에 합의했기 때문에 가능했던 것이다. 이처럼 각국 정부가 당시 TRADP의 구성에 긍정적인 태도를 보일 수 있었던 이유는 상술한 바와 같이 국제기구와 지방정부 행위자들의 적극적인 설득과정이 유인효과를 발휘한 덕도 있지만 그보다 더 큰 구조적 차원에서 지역협력에 대한 긍정적인 풍토가 조성되었기 때문이었다.

1990년대는 전세계적으로 지역주의 규범이 부상함에 따라 세계 곳곳에서 범지역주의 프로젝트가 새롭게 가동되던 시기였다. 1991년에는 유럽연합(EU: European Union)과 남미공동시장(MERCOSUR: Mercado Comun del Cono Sur)이 출범하였으며, 1992년에는 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)이 결성되는 등 경제블록을 중심으로 한 지역협력이 활성화되던 시기였다. TRADP 또한 이러한 범지역주의 프로젝트의 경향 속에서 시도될 수 있었던 것이다.

동북아 지역은 1990년대 이전까지 상호교류가 거의 부재한 지역이었다. 제2차 세계전쟁 시기 일본의 군국주의로 인하여 역내 갈등관계가 형성되었을 뿐만 아니라, 중국과 러시아의 공산화 및 한국전쟁의 결과로 인하여 이후 약 50여년간 이어진 냉전의 영향을 매우 깊숙이 받았기 때문이다. 동북아 각국은 이념 및 체제갈등으로 인해 군사안보적 부담을 지고 있었으며, 초국적 협력은커녕 양자관계조차도 제대로 형성되기 어려운 환경

²⁴² 『헤럴드경제』, 2011년 8월 4일

이 형성되어 있었다.²⁴³ 그러나 1990-91년 사이에 바르샤바조약기구가 무너지고 소비에트연방이 해체됨에 따라 동북아 지역은 큰 전환국면을 맞이하게 되었다.

1990년대 이전까지 동북아 국가들은 주로 개별적인 국가주도의 경제정책을 수행하였으며 경제적인 교류도 거의 없었고, 군사안보적 비용의 부담으로 인하여 대대적인 경제개발 프로젝트를 가동시키기 어려운 실정이었다. 탈냉전 이후 냉전의 장벽에 가려져 있던 역내 경제적 상호보완성의 잠재력이 드러남에 따라, 자연적인 경제영토(natural economic territories)의 형성에 대한 기대가 높아졌던 것이다.²⁴⁴ 특히 국경을 마주하고 있던 중국과 러시아와 북한은 이런 분위기 속에서 주변국과의 협력을 통하여 경제개발을 촉진시키는 방안에 대해 모색하기 시작하였다. 서로의 경제적 상호보완성과 지리적 인접성을 이용하고자 한 것이다. 이러한 이른바 동북아 지역주의 르네상스(renaissance in regionalism)²⁴⁵의 흐름 속에서 각국 정부들은 그 동안 낙후되었던 지역 경제발전에 대한 강한 의욕을 나타내게 되었다. 중국과 러시아는 시장경제체제를 주축으로 하는 국내 경제개혁을 단행하며 중·러 국경지대로서 정치적으로 민감한 지역이었던 두만강 유역에서 군대를 철수하기로 결정하는 한편 한국과의 관계정상화를 이루고자 하였다. 남북한 사이에도 화해모드가 조성되며 1992년 남북 기본합의서를 채택하는 등 지역 전반적으로 갈등이 완화되는 양상이 형성되게 되었다. 이러한 흐름을 토대로 그 동안 단절되어 있던 동북아 각국 간의 양자무역과 투자가 급격히 증가하게 됨에 따라 UNDP가 제시한 TRADP의 틀이 받아들여질 수 있는 환경이 조성될 수 있었던 것이다.²⁴⁶

이 시기에 각국 정부는 다음 <표 4-3>에서 볼 수 있는 바와 같이 각각 두만강 지역을 개발하고자 하는 개별적인 전략을 새롭게 추진하기 시작하였다. 특히 국경을 접하고 있는 중국, 러시아, 북한은 가장 적극적으로 개혁적인 조치를 취하기 시작하였다.

<표 4-3> TRADP 구성기 각국의 개발전략

국가	발표시기	사업계획	주요사업내용
중국	1992	훈춘 국경경제협력지대(HBECZ)	훈춘시의 대외개방 및 특별우대조치 실시

²⁴³ Davies, 1994, pp.12

²⁴⁴ Hughes, 2002, pp.130

²⁴⁵ Hughes, 2002, pp.131

²⁴⁶ Davies, 1994, pp.15-18

			통한 해외투자유치로 지역인프라 구축
러시아	1990	나훗트카 자유무역지대(NFEZ)	‘블라디보스톡 자유경 제지역’ 건설계획과 연 계하여 블라디보스톡, 나훗트카, 핫산 지역에 인프라 구축
북한	1990-93	나진·선봉 자유무역경제지대(RSFETZ)	나진·선봉 지역에 해외 투자유치를 통한 경제 개발 및 인프라 구축

출처: 본문 III장의 내용을 바탕으로 저자 작성

2016년 현재에 이르러서도 역시 그러하지만, 당시 두만강 지역의 개발사업의 중점은 교통시설과 기초시설 건설 등 주로 미비한 인프라시설을 구축하는 데에 초점을 맞추고 있었기 때문에 각국 정부는 그러한 인프라 구축 프로젝트를 실행시키기 위해 필요한 대규모 투자를 유치할 수 있는 방안으로서 TRADP의 다자적 틀이 효과적일 수 있다고 판단하였던 것이다. 특히 중국과 북한 정부는 TRADP의 프레임을 통한 지역개발에 매우 적극적인 태도를 보였다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 각 회원국 정부는 TRADP 협력이 가져다 줄 혜택에는 큰 관심을 보였지만, 이를 실현시키기 위해서 자국의 주권적 권리를 다자적 기구에 일부 이양하는 방안에 대해서는 크게 경계하는 태도를 보였다. 특히 북한과 러시아는 자국 토지를 다자 기구에 임대하여 공동으로 개발하는 방안을 거부하였으며, 해당 지역 개발을 통해 지방정부에 지나친 권한을 배분하게 되는 것 또한 크게 우려하였다. 게다가 각국 정부는 상호 협력을 통해 해당 지역을 개발한다는 방식에 대해서는 찬성하였지만, 기본적으로 각국이 중점을 두고 있는 국내개발프로젝트에 우선순위를 두고자 하였기 때문에 현실적으로 다자 창구를 통하여 이들을 해결하기보다는 결국 각국의 개별적인 노력으로 이를 진행시키고자 하였다. 이에 따라 TRADP 사업은 특정한 개발프로젝트를 일관적으로 추진하기보다 방만한 다수의 프로젝트를 동시에 진행하는 방식으로 진행되어 일정한 목표를 잃게 되었으며, 사업의 비현실성으로 인하여 투자유치도 어렵게 되면서 결국 진행을 중단하게 되었다.

결국 UNDP가 제시한 다자협력의 새로운 틀은 동북아 국가들의 관심을 유도하는 데에는 크게 성공하였지만, 다자협력의 경험이 미비하며 그를 위한 제도적 장치도 갖추지 못했던 동북아 국가들이 새로운 틀을 받아들이지 않고 소극적으로 임하게 되면서 애초에 계획했던 만큼의 다자성

을 확보하지 못하게 되었던 것이다. 1997년에 발생한 동아시아 외환위기와 1998년부터 시작된 북한의 미사일 개발 및 서해상에서의 도발 행위는 TRADP의 진전을 더욱 어렵게 하는 구조적 제약으로 작용하게 되었다.

2) 후기 개혁단계

이처럼 TRADP가 2000년대 이후 지속적으로 침체되는 모습을 보임에 따라 UNDP와 각국 정부는 논의 끝에 TRADP의 대상지역과 사업내용을 확대시켜 GTI의 새로운 틀로 전환시키기로 2005년 합의하였다. 그러나 GTI로 전환된 이후에도 2005년에서 2008년 사이에 두만강사업은 큰 진전을 보이지 못하였다. 1990년 말부터 소강기에 접어들어 2008년에 이르기까지 근 10년의 기간 동안 이처럼 침체되었던 GTI 사업은, 2009년 중국 정부가 두만강 사업과 연계한 창지투 개발사업을 적극적으로 추진하기 시작함과 더불어 급격히 활성화는 모습을 보이게 되었다.

중국정부가 이처럼 적극적인 모습을 보이며 대규모 자금을 투여하는 등 지역경제를 활성화시킴에 따라 북·중·러 접경지역 국가들의 두만강 지역에 대한 관심은 다시 크게 증가하기 시작하였다. 두만강 지역에 접경해 있는 중국을 비롯한 러시아와 북한 정부는 2009년 이후 해당 지역의 개발을 주축으로 하는 국가차원의 개발전략을 잇따라 발표하기 시작하였으며, 비접경국인 한국 정부 또한 북·중·러 접경지역과의 경제적 연계를 중심 내용으로 하는 국가전략을 제시하였다. 다음 <표 4-4>에서는 이러한 각국 정부의 새로운 지역개발전략이 나타나 있다.

<표 4-4> GTI 재생기 각국의 지역개발전략

국가	발표시기	사업계획	주요사업내용
중국	2009	창지투 개발계획 (중국두만강지역협력개발계획요강-장길도개발개방선도구)	길림성의 장춘, 길림, 도문 지역을 축으로 동북지역의 산업구조조정 및 대외 개방 추진
러시아	2009	극동·자바이칼 사회경제발전전략 2025	동북아지역의 교통망 구축
한국	2013	유라시아 이니셔티브	동북아지역 교통망 및 에너지망 구축
북한	2010	나·선경제무역지대법 개정안	나선시의 특별시 승격 및 외국인 투자기

			업 세제혜택 강화를 통한 해외투자유치
--	--	--	-------------------------

출처: 본문 Ⅲ장의 내용을 바탕으로 저자 작성

주목할 만한 점은, 이와 같이 새롭게 구축된 각국의 두만강지역 개발계획들이 단순히 낙후된 지방경제를 활성화시키겠다는 차원에서 수립된 것이 아니라, 국가 차원의 정치안보적 전략과 긴밀히 연계되어 구축되었다는 점이다. 즉 두만강개발사업은 더 이상 단순히 소지역경제개발협력의 프레임워크의 차원에 머무르는 것이 아니라, 각국의 지정학적 전략이 투사되는 공간으로서 고위 정치화되는 과정에 놓이게 되었다는 것이다.

우선 두만강개발에 가장 적극적인 태도를 보이고 있는 중국 정부의 경우, 상대적으로 낙후된 동북지역의 경제를 부흥시키고 지역균형개발을 도모하기 위하여 동북진흥전략을 세우고 그 중 창지투사업을 중점적으로 추진하고 있다. 즉 중국정부의 일차적인 전략목표는 장강 삼각주, 주강 삼각주, 베이징-천진 경제권 등 중국의 주요경제권역과 비교하여 아직 경제적 격차가 존재하는 동북지역의 경제개발에 있는 것이다. 그러나 창지투 개발계획에서 제시된 8대 중점사업에는 지역산업 구조조정 등의 내용뿐만 아니라, 두만강지역자유무역지대 구축과 국제내륙항구 구축, 국제합작산업지대 구축, 현대물류지대 구축 등 주변지역과의 개방적인 연결을 통한 개발이 주요 목표로 선정되어 있다.²⁴⁷ 즉, 동북지역의 개방을 통하여 대외로 향하는 통로를 건설하는 한편, 이를 러시아극동항구 및 북한 나진항 등의 동해안 지역과 연계하여 동해출로를 확보하는 것이 중국정부의 핵심전략인 것이다. 이러한 전략은 동북아 지역 일대에 육로 및 해상인프라 구축을 통해 21세기 해상실크로드를 구축하겠다는 중국정부의 ‘일대일로’ 전략구상과 맥락을 함께하고 있다. 따라서 중국의 두만강지역개발전략은 단순히 낙후된 지역경제를 개발하겠다는 차원에서 추진되는 것이 아니라, 동북아 지역 및 유라시아 지역 전체에서 경제적 주도권을 확보하고자 하는 중국의 지정학적 전략의 일환이라고 보아야 하는 것이다.²⁴⁸

중국의 이러한 창지투 개발계획이 북한 나진항과의 연결을 통한 합작개발을 강조하게 되면서 해당 지역에 대한 북한 정권의 관심도 새롭게

²⁴⁷ 현동일. 2012. 「중국 창지투 개발과 라선경제특구 연계 물류망 구축의 정치경제」. 남북물류포럼 학술대회 자료집, 남북물류포럼(2012.12), pp.67-79), pp.6-8, pp.14

²⁴⁸ 원동욱. 2015. 「중국의 ‘일대일로’와 ‘유라시아 이니셔티브’: 한중 협력을 위한 제언」. 수출입은행 기획논단, 수은북한경제(2015 가을호), pp. 2

제고되었다. 북한은 1993년 제정한 ‘나·선경제무역지대법’을 새롭게 수정하여 2011년 12월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 공식 발표하였다.²⁴⁹ 특히 2012년 8월 장성택 당시 북한군방위부위원장이 방중하여 중국 후진 타오 주석과의 회동을 가진 뒤 같은 해 10월 나선시에서 중국측 공동관리 위원회의 공식출범을 선포하면서 북중간 협력기제가 구축되고 두만강지역의 개발사업이 가속도를 받게 되었다.²⁵⁰ 앞서 언급하였듯이 북한의 나진항 개발 및 주변인프라와의 연결사업은 러시아 측에서도 적극적으로 부두 개발권을 획득하는 등 큰 관심을 보이고 있다. 이처럼 북한의 경우에는 두만강지역개발의 전략을 주도적으로 세웠다고보다는 중국과 러시아가 세운 지역개발프로젝트가 북한 나선지역과의 연계를 필수적으로 요하게 되면서 자연스럽게 연관되었다고 볼 수 있다.

러시아의 경우 최근 극동·자바이칼 지역의 낙후된 경제를 개발하는 데에 큰 관심을 보이게 되었다. 러시아의 극동지역 개발전략은 앞서 3장에서 언급하였듯이 2009년 승인된 ‘극동·자바이칼지역 사회경제발전전략 2025’을 통하여 추진되고 있다. 원래 러시아는 2012년 APEC 회담 유치를 준비하는 과정에서 2007년에 ‘2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회 발전 연방특별 프로그램’을 수립하여 추진해왔으나, 해당 전략이 APEC 회담을 위해 급조되어 지방의 요구가 잘 반영되지 않았다는 비판을 받으며 새로운 계획을 수립하게 되었다.

2007년에 수립된 개발계획이 극동지역의 인프라사업에 재정을 투입하는 연방특별프로그램의 차원이었다면, 2009년 새롭게 수립된 계획은 그야말로 ‘국가전략’의 차원에서 추진된 것이었다.²⁵¹ 이는 러시아 정부에 있어서 극동지역의 사회경제적 발전을 달성하는 것이 ‘전략적 의미’를 가지는 중대한 과제라는 것을 의미한다. 러시아 극동지역은 낙후된 인프라와 지역간 불균등 발전의 심화로 현재 심각한 인구학적 위기를 맞고 있다.²⁵² 이 지역의 인구유출이 급격히 증가함에 따라 러시아 연방정부는 극동지역의 중국화에 대해 우려하는 한편, 이 지역이 아태지역 국가들을 위한 단순한 에너지와 원료공급지로 전략할 위험을 경계하게 되었다. 즉, 지정학적

²⁴⁹ 현동일, 2012, pp.2-4

²⁵⁰ 현동일, 2012, pp.2-4

²⁵¹ 성원용, 2012, 「러시아 극동, 자바이칼지역 개발 프로그램과 동북아 지역협력」, 동북아 경제연구 24.1 (2012), pp.1-38, pp.2-4, pp.14-17

²⁵² 극동지역에서는 1996년에서 2006년 사이 72만명의 인구가 빠져나간 것으로 추산된다. (성원용, 2012, pp.5)

이해관계와 안보적 우려가 고려되었던 것이다.²⁵³ 이러한 전략은 최근 러시아가 자국정체성을 ‘유로퍼시픽(Euro-Pacific)’ 국가로 규정하고 서구편향 정책에서 동북아 지역으로의 중대한 전략적 선회를 설정한 것과 맥락을 같이 하고 있다.²⁵⁴

이러한 지역적 분위기 속에서 한국 정부 또한 2013년 ‘유라시아 이니셔티브’를 발표하며 동북아지역의 교통망 구축 및 에너지 네트워크 구축을 토대로 하는 거대한 비전을 제시하기도 하였다. 그러나 앞서 언급하였듯이 한국 정부의 유라시아 전략은 접경 3국의 지역개발계획과 비교할 때 아직 추진단계의 구체적 계획이 수립되어 있지 않은 ‘정치적 선언’의 차원에 그치고 있다.

결국 두만강지역의 개발사업들이 활성화되고 GTI가 제도적으로 발전할 수 있는 지역적 환경이 조성될 수 있었던 것은, 이처럼 동북아 국가들이 두만강 지역을 단순히 낙후된 변경지역을 개발하고자 하는 차원에서가 아니라 동북아 지역전체에 국가차원의 지정학적 전략을 투사할 수 있는 교두보로서 전략적 관심을 높이는 과정에서 가능할 수 있었던 것이다.

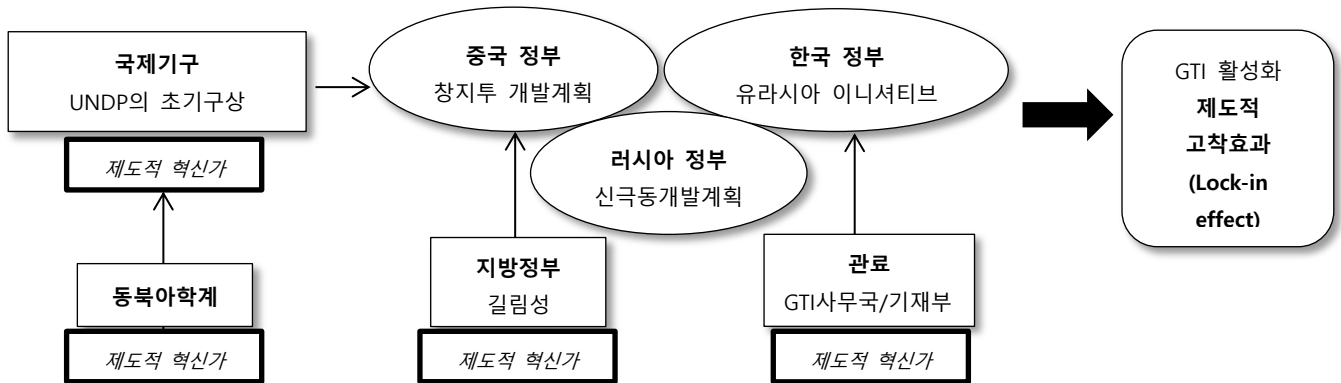
3. 종합적 분석

지금까지의 논의에서는 두만강개발계획의 두 가지 중요한 제도적 변화(초기 구성, 후기 개혁)가 이루어질 수 있었던 기제에 대하여, 주변적 행위자(비국가행위자)의 역할과 중심행위자(중앙정부 행위자)의 역할을 중심으로 살펴보았다. 이러한 논의를 토대로 하면, 결국 두만강개발계획이 다자적인 틀로서 동북아지역에 형성되고, 오랜 기간 동안 지속되며 다시 제도적으로 활성화될 수 있었던 것은, 주변적 행위자의 제도적 혁신노력과 중심행위자의 전략이 상호작용을 하며 맞물리는 과정에서 가능하였다고 볼 수 있다. 즉, 우선 GTI라는 다자기구의 형성을 본질적으로 가능하게 했던 것은 그러한 제도적 틀을 구성하고 그 틀 안에 국가행위자를 유인하고자 행한 주변적 행위자들의 다양한 제도적 혁신노력이 제도적 고착효과(lock-in effect)를 발생시켰기 때문이었지만, 이러한 주변적 행위자들의 제도적 노력이 실제적인 성과로 이어질 수 있었던 것은 또한 국가행위자들이 전략적 관심을 보이며 물질적 환경을 조성해 준 덕분이었다는 것이다. 다음 <그림 4-1>은 이처럼 두만강개발계획의 제도화가 진행되는 과정에서 각각의 행위자가 취한 역할을 도식화하고 있다.

²⁵³ 성원용, 2012, pp.5, pp.10

²⁵⁴ 성원용, 2012, pp.9

<그림 4-1> 두만강개발계획 제도화 과정에서의 행위자 상호작용



출처: 본문의 내용을 토대로 저자 작성

이와 같이 두만강개발계획(GTI)이 제도적으로 다시 활성화될 수 있었던 표면적인 원인은 회원국 중앙정부들(특히 중국정부와 러시아 정부, 그리고 한국 정부)이 두만강 지역의 개발을 축으로 하는 국가전략을 새롭게 수립함에 따라 두만강개발사업에 대한 지역적 관심이 제고되고, 국가 차원의 적극적인 개입이 이루어졌기 때문이었다. 그러나 이러한 국가개별 전략 차원의 관심이 굳이 GTI라는 다자적 제도를 활성화시키는 방향으로 작용할 수 있었던 원인은, 그러한 전략이 세워지기 이전에 이 지역에 다자적 프레임워크를 형성하기 위해 끊임없이 노력했던 주변적 행위자들의 제도적 혁신행위에 대한 내부적 과정의 고찰 없이는 설명될 수 없는 것이었다.

GTI의 제도화 과정에서 주변적 행위자들이 취했던 제도적 혁신기능의 내용은 다음 <표 4-5>를 통해 확인할 수 있다. <표 4-5>에서 제시된 6가지 제도적 혁신기능들은 앞서 본문 2장 4절에서 언급하였듯이, 블랑샤르(Blanchard 2003)의 연구에서 제시된 비국가행위자의 기능 세 가지(정책 제시, 정책 집행, 제도화 촉진)를 기준으로 하여 아이디어 제시 기능과 제도 유지 및 조정기능, 그리고 제도화 촉진 기능을 설정한 뒤, 여기에 지역여론수렴 기능과 프레임 설득기능, 그리고 제도개혁의 세 가지 기능을 추가한 것이다. 이와 같은 6가지 기능은 제도화 초기 단계에 있어서 비국가행위자들이 프레임을 형성하고 이를 주변에 설득하는 제도적 행위를 포함하고 있는데, 이는 두만강개발계획의 사례에서 비국가행위자들의 역할이 주로 이러한 제도화 초기의 관념적, 관계적 영역에서 두드러지게 나타났기 때문이다.

<표 4-5> GTI 주변적 행위자들의 제도적 혁신기능 비교

제도적 혁신 기능 행위자	지역여론 수렴	아이디어 제시	프레임 설득	제도화 촉진	제도 유지 및 조정	제도 개혁
UNDP	✓	✓	✓	✓	✓	
길림성정부	✓	✓	✓	✓		
GTI 사무국		✓	✓	✓	✓	✓
동북아학계	✓	✓		✓		
민간기업				✓		

출처: 본 논문 III장 내용을 바탕으로 저자 작성

주: 제도적 혁신기능이란, ①지역여론을 수렴하고 해석하는 해석자(interpreter)로서의 기능, ②새로운 아이디어를 제시하는 제시자(initiator)의 기능, ③제도적 프레임 설득하고 참여를 유도하는 설득자(persuader)로서의 기능, ④직·간접적으로 제도의 발전에 기여하고 제도변화의 기반을 조성하는 촉진자(facilitator)의 기능, ⑤제도를 유지하고 행위자 간 의견을 조율하는 조정자(coordinator)로서의 기능, ⑥제도적 개혁을 주도하는 혁신자(innovator)의 6가지 기능을 말한다. (본문 II장 참조)

우선 초기에 다자적 틀을 형성하고 적극 추진해온 UNDP, 그리고 중국 내부에서 두만강지역 다자개발의 이니셔티브를 개발하고 동북지역 개발계획의 중요성을 중앙정부에 지속적으로 요청해 온 길림성 지방정부, 그리고 역시 두만강개발계획의 중요성을 중앙정부에 지속적으로 설득하는 동시에 내부적으로 두만강개발계획의 제도적 혁신에 크게 기여한 GTI 사무국 직원들의 존재가 없었다면 현재 동북아 지역에 GTI와 같은 다자적 틀이 자리잡는 것은 불가능했을 것이다. 또한 그 이전에, 지역적인 차원에서 상승하고 있던 두만강지역 개발에 대한 지역여론을 수렴하고 이를 일련의 학술회의를 통해 의제로서 개발하는 한편 해당 의제를 지역 행위자들에게 전파시켰던 동북아 학계의 노력은 이후의 제도화 과정이 이루어질 수 있는 토대를 형성한 바 있다. 따라서 국제기구와 지방정부, GTI 사무국 관료, 그리고 동북아지식공동체는 두만강개발계획의 제도화 과정에 있어서 핵심적인 제도적 혁신가의 역할을 수행했다고 평가할 수 있다. 민간기업의 경우에는 직접적으로 제도적 기여를 했다고 볼 수는 없지만, 두만강 지역에 진출하여 자금을 투자하고 개발사업을 추진하는 과정에서 지역경제를 활성화 시키며 지역협력에 대한 수요를 형성하고 GTI의 제도화가 촉진될 수 있는

간접적인 환경을 조성하는 데 기여했다고 볼 수 있다.

전반적으로 보았을 때 UNDP는 특히 초기구상단계에서 강력한 조정 역할 및 제도화 촉진 역할을 수행했으며 TRADP가 형성되는 데 가장 직접적인 공헌을 하였다.²⁵⁵ TRADP 수립과정에서 UNDP는 여론수렴과 정책제시, 프레임설득, 제도화 촉진, 제도화 조정의 5가지 역할을 모두 담당하였으며 행위자들 중 가장 풍부한 제도적 혁신기능을 수행하였다고 평가할 수 있다. UNDP는 결국 다자협력에 대한 동북아 국가들의 경계심을 극복시키지 못한 채 재정적인 능력도 줄어들게 되면서 서서히 두만강개발계획에서 주도적인 역할을 상실하게 되었지만, GTI가 현재의 형태로 동북아 지역에 자리잡는 데에는 중립적 외부자로서 UNDP의 역할이 결정적이었다고 볼 수 있다.

길림성 지방정부 또한 초기 단계에서 UNDP 못지않게 제도화의 촉진에 크게 기여하였다. 길림성 정부는 특히 두만강개발의 의제를 형성하는 데 가장 큰 공헌을 하였으며, 이후 창지투 계획의 프레임워크를 중앙정부에 설득하는 등 GTI 개혁과정에 있어서도 중요한 역할을 담당하였다.

GTI 사무국 직원들, 특히 그 중 한국에서 파견된 관료들은 GTI의 내부적 혁신을 도모하는 데 가장 중요한 역할을 하였으며, 특히 수출입은행협의체에 대한 이니셔티브를 제공하여 이를 성사시킴으로써 그동안 GTI 부진의 가장 큰 문제로 여겨졌던 사업 추진 자금의 부족 문제를 해결하는데 크게 기여하는 등 제도 유지 및 제도화 촉진의 기능을 수행하였던 것으로 평가할 수 있다. 또한 이들은 내부적 제도 개혁에 대한 아이디어를 제시하고 이를 설득하는 등 다양한 제도적 행위를 시도하였으며 UNDP와 더불어 가장 풍부한 제도적 혁신 기능을 소화하였다.

이러한 다양한 행위자들의 제도적 혁신노력을 통하여 중앙정부 행위자들의 전략적 관심이 두만강 지역으로 향할 수 있었고, 각국 정부가 이후 두만강개발에 대해 적극적으로 개발전략을 추진하게 됨에 따라 ‘상향식 제도화(bottom-up institutionalization)’가 이루어질 수 있었던 것이다. 이러한 과정 속에서 각국의 중앙정부 행위자는 주변적 행위자의 제도적 노력에 구조적 제약을 가하거나, 반대로 그러한 노력에 편승하는 정책을 수립하며 가속도를 실어주기도 하는 등 이중적인 역할을 담당하였다고 볼 수 있다. 특히 중요한 점은 주변적 행위자들의 혁신행위와 중심 행위자들의 전략적 관심이 같은 방향으로 향하며 맞물리게 되었을 때 시너지 효과가 발생하며 제도적 변화가 이루어질 수 있었다는 것이다. 그러나 이러한 현

²⁵⁵ Blanchard, 2003, pp.63

상은 결코 우연적으로 발생한 것이 아니라, 자신의 이해관계를 실현하기 위한 자원이 부족했던 주변적 행위자들이 지속적으로 자신의 제도적 프레임워크를 중심행위자에게 설득시키며 중심행위자가 지역전략을 변화시키도록 유도하는 일련의 제도적 노력의 과정이 수반됨으로써 가능하였던 것이다.

다음 <표 4-6>에서는 두만강개발계획이 진행되어 온 과정에서 비국가행위자와 국가행위자(중앙정부)를 포함한 각각의 행위자들이 취했던 제도적 역할들을 제도화 단계를 기준으로 하여 시간순서대로 제시하고 있다. 제도화 단계란 본문 2장에서 설명하였듯이 새로운 제도가 도입되거나 기존의 제도를 변화시키는 제도화의 과정을, 새로운 제도적 틀이 ‘설계’되는 단계, 그러한 틀을 ‘논의·조정’하는 단계, 그리고 실제로 새로운 제도를 도입하는 ‘집행’의 세 단계로 크게 분류한 것이다. 위 <표 4-5>에서 제시된 제도적 혁신가들의 기능들은 서로 유기적으로 연결되어 있으며 시간적으로 중첩되는 측면도 있기 때문에 정확하게 나눌 수는 없지만, 어느 정도 이러한 제도화의 시간 순서에 따라서 분류할 수 있기도 하다. 지역여론 ‘수렴’ 기능과 새로운 아이디어의 ‘제시’ 기능은 제도화 단계상 초기 ‘설계’의 시기에 속하게 되며, 프레임 ‘설득’ 기능과 제도적 ‘조정’의 기능은 제도화의 ‘논의’ 단계에 속하게 되고, 제도 ‘개혁’의 기능은 제도화 후기 ‘집행’ 단계에 속하게 된다. 제도화 촉진 기능은 보다 간접적인 관점에서 제도화 단계 전반에 걸쳐 나타나는 제도적 기반 조성의 기능이기 때문에 특별한 단계에 귀속된다고 보기 어렵다.

이렇듯 제도적 혁신가, 즉 비국가행위자들의 제도적 역할이 주로 제도화의 초기와 중기 단계에 치중되어 있다면, 제도화 집행단계에서는 주로 국가행위자(중앙정부)의 역할이 중요해진다. 각국 중앙정부는 제도적 변화를 실질적으로 추진하는 데에 필요한 정치적 승인 및 법·재정적 지원을 담당하게 된다. 비국가행위자와 비교하였을 때 정치적 영역의 결정과 자원 동원능력 등 보다 물질적인 차원에서 중요한 영향력을 발휘하는 것이다. 이와 같은 내용을 반영하여 다음 <표 4-6>에서는 두만강개발계획에서 비국가행위자들이 행하였던 제도적 혁신기능 중 제도화 촉진 기능을 제외한 5가지 기능과, 각국 중앙정부가 행했던 제도적 기능 2가지(정치적 승인기능, 법·재정적 지원 기능)를 제도화의 시간적 순서와 제도화 단계를 기준으로 분류하여 나타내고 있다.

<표 4-6> GTI 제도화 단계에 따른 각 행위자의 역할 분석

	TRADP 시기 1990 → 2005				GTI 시기 2005 → 2016		
	동북아 학계	길림성 지방정부	UNDP	각국 중앙정부	길림성 지방정부	GTI 사무국	각국 중앙정부
행위자별 순차적 역할 제도화 단계							
설계	수렴/제시	수렴/제시	수렴/제시		수렴/제시	제시	
논의		설득	설득/조정		설득	설득/조정	
집행				정치적 승인/ 법·재정적 지원		개혁	정치적 승인/ 법·재정적 지원

출처: 본 논문 III, IV장 내용을 바탕으로 저자 작성

우선 TRADP 시기의 제도화 과정을 보게 되면, 초기 설계과정에서 가장 먼저 동북아 학계가 지역여론을 수렴하여 의제로서 제시함으로써 두만강개발계획의 시초를 형성하는 역할을 담당하였으며 이를 토대로 길림성 지방정부가 지역적 의제를 수렴하여 보다 구체화된 프로포절의 형태로 제시하게 되었다. 다음으로 논의 단계에서 길림성 지방정부는 이러한 프로포절을 통하여 국제기구와 중앙정부를 설득하였으며, 이를 기반으로 하여 UNDP는 지역여론을 수렴하고 실질적인 협력 이니셔티브의 틀을 제시하는 한편 지역국가들의 참여를 독려하고 국가 간 이견을 조율하는 데 크게 기여하였다. 이러한 UNDP의 노력을 바탕으로 하여 각국 중앙정부는 TRADP 틀을 공식적 차원에서 승인하였으며, TRADP의 제도적 형성 및 발전을 위하여 법적 장치를 고안하고 재정적 지원을 가하는 등 실질적인 제도화 집행의 역할을 담당하였다.

다음으로 후기 GTI 시기의 제도화 과정에서는 우선 초기 설계 단계에서 길림성 지방정부가 동북진흥사업의 계획안을 고안하는 등 지역여론을 수렴하여 제시하였으며, GTI 사무국 관료들은 GTI의 다양한 자체적인 내부개혁안을 제시하였다. 다음 논의 단계에서 길림성 지방정부는 두만강의 국제적 개발계획안을 중앙정부가 승인하도록 설득하였으며, GTI 사무국 관료들은 내부개혁안을 각국 정부가 승인하도록 설득하는 한편 각국 정부 및 개혁안에 따라 새롭게 포함될 각국 지자체 및 수출입은행 등의 행위자들의 의견을 조정하는 역할을 담당하였다. 이러한 지방정부와 사무국의 노

력을 기반으로 하여 이후 집행단계에서는 각국 중앙정부가 이러한 새로운 계획안들을 승인하고 법적, 재정적 지원을 가함으로써 GTI의 제도적 개혁이 실체화되게 되었다. GTI 사무국은 새로운 개혁안들이 실제로 집행되는 과정에서도 실무담당자로서 일정 부분 기여하기도 하였다.

이상의 논의를 살펴보게 되면 두만강개발계획의 제도화 과정이 TRADP 시기와 GTI 시기에 각각 유사한 패턴으로 진행되었음을 확인할 수 있다. 설계와 논의의 단계에서 비국가행위자들이 능동적으로 참여하며 제도화과정을 주도하는 모습을 보이고, 이후 집행의 단계에서는 반대로 국가행위자가 주도하게 되는 일련의 과정이 반복되는 것을 관찰할 수 있는 것이다. 즉 전반적인 과정에 있어서 비국가행위자들은 높은 관심을 보이고 능동적으로 참여한 반면 국가행위자들은 설득되고 나서야 참여하는 다소 수동적인 태도를 보였던 것이다. 특히 비국가행위자들은 관념적 차원에서 의제를 형성하고 이니셔티브를 제공하는 역할과, 실천적 차원에서 다른 행위자를 설득하고 조정하는 관계적 맥락에서의 역할을 수행하는 데 큰 강점을 보였다. 즉 ‘아이디어’의 창설과 설득이 비국가행위자의 중점적인 기능이었던 것이다. 또한 이러한 새로운 아이디어는 두만강개발계획이 다자적 제도로서 자리매김하게 되는 데에 가장 결정적인 초석이 되었다. 이러한 과정은 신제도주의의 실천적 전회의 시각에서 접근할 때, ‘행위자’의 전략, 특히 ‘아이디어’에 의한 내부적 동력이 제도적 변화를 추동하는 제도변화의 내부과정에 대한 설명력을 강화시켜 준다.

한편, 비국가행위자들은 이렇듯 관념적 차원, 그리고 관계적 차원에서 주도적인 역할을 수행할 수 있었던 반면, 실제로 이러한 아이디어를 수행하고 집행하는 단계에 이르러서는 거의 두각을 보이지 못하였는데, 이는 제도화의 집행을 위해 필요한 실질적인 자원동원능력에 한계가 있었기 때문이다. 결국 이 사례에서 주변행위자(비국가행위자)와 중심행위자(국가행위자)의 제도적 행위는 ‘필요성(관심)’의 차이와 ‘자원 동원력’의 차이라는 두 가지 요인을 중심으로 구분될 수 있다. 주변적 행위자의 ‘필요성’이 중심행위자를 움직여 ‘자원동원력’과 실제로 연결되기 위해서는, 주변적 행위자의 ‘전략’이 필요했던 것이고, 그러한 전략은 새로운 아이디어의 ‘형성’과 ‘설득’이라는 관념적, 상호관계적인 차원에서 발현되었던 것이다. 만약 처음부터 중심행위자들이 두만강개발계획에 대한 필요성을 지니게 되었다면 이러한 복잡한 과정의 수반이 없이도 제도화 과정이 가능했을 가능성도 있다. 그러나 동북아 지역정치구조를 고려하였을 때 두만강개발계획의 사례에서만 아니라 향후에 나타날 유사한 다른 많은 사례에 있어서도, 동

북아 지역에서 이러한 다자협력 프로젝트가 처음부터 국가 주도의 형태로 도입될 가능성은 매우 낮다. 따라서 두만강개발계획의 사례는 이러한 형태의 제도가 동북아 지역에 도입되는 데에 필요한 상향식 제도화 과정의 내부적 과정을 보여주는 표본 사례로서 중요한 함의를 지닌다고 볼 수 있다.

특히 TRADP와 GTI가 두만강개발계획이라는 큰 틀 아래에서 연속 선상에 있는 같은 제도로 볼 수도 있지만, 그 실제적인 운용방식이나 구성 원리에서 어느 정도 단절된 서로 다른 제도로도 볼 수 있다는 점을 감안하였을 때, TRADP 시기와 GTI 시기의 제도화 과정이 단계적인 면과 행위자의 측면에서 유사한 ‘상향식 제도화’의 형태를 띠고 있다는 점은 이러한 제도화 방식의 일반적인 적용가능성을 강화시키는 측면이 있다. 즉 이러한 사례에서 제도적 행위의 실천적 차원이란, 결국 아이디어의 ‘형성’과 ‘설득’이라는 기능을 축으로 하여 제도적 변화의 수요를 실행으로 연결시키는 전략적 행위의 과정을 의미한다는 것이다.

이는 사실상 제도화 과정에서 이러한 비국가 행위자의 실천적 행위는 효과적인 설득의 과정을 통해 승인되지 않을 경우 유명무실한 ‘말 잔치’로 끝날 가능성도 다분하다는 한계점을 내포하고 있기도 하다. 특히 본 사례에서 중요한 제도적 역할을 담당하였던 지방정부나 국가부처 관료의 경우, 큰 틀에서 보면 결국 중앙정부의 통제 하에 있는 행위자들이기 때문에 자율성이나 자원동원력에 있어서 상당히 제한된 역할을 수행할 수밖에 없으므로 이러한 물질적 차원에서의 한계점은 더욱 부각된다. 또한 각 지역의 행위자들은 국가행위자보다는 그 정도가 덜하더라도 어느 정도 상호 경쟁관계에 놓여 있기 때문에 다자적 제도의 형성·발전에 있어서 이중적인 역할을 수행하게 된다. 이러한 점을 고려하였을 때 결국 제3자적 입장에 있으면서도 물질적 차원에서 어느 정도 영향력도 발휘할 수 있는 국제기구의 역할은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 특히 새로운 제도적 변화의 도입이 논의되기 시작하는 초기 단계에 있어서 국제기구의 개입은 향후 논의의 틀을 비국가주의적 기반에 고착시키는 데 결정적인 영향을 끼치게 된다. 본 사례에서 TRADP 시기에 UNDP가 수행한 역할, 그리고 GTI 시기에 GTI 사무국이 수행한 역할을 살펴보면 이러한 점을 잘 확인할 수 있다.

비록 이와 같이 비국가행위자의 역할이 제도화의 설계 및 논의 등 초기 단계에서 중요하게 작용하는 반면 실제로 제도화 집행의 단계에서는 가시적인 영향을 끼치지 못하는 것으로 관찰되고 있지만, 이러한 사실이 집행 단계 이후에 비국가행위자가 제도화 과정에서 무의미한 존재가 된다는 것을 암시하는 것은 아니다. 제도적 행위이론에서 명시하고 있듯이,

제도화 과정은 단절된 끝이 있는 과정이 아닌 끊임없는 연속적 과정이며, 그러한 과정 속에서 위에서 제시된 제도화의 단계는 계속해서 반복적으로 이루어지게 된다. 현재의 제도적 형태가 어느 단계를 넘어서게 되면 또 다시 새로운 제도적 변혁이 필요해질 것이며, 새로운 제도화 도입단계에서 주변적 행위자들의 기능은 다시 강하게 발현되게 되는 것이다.

정리하면, 두만강개발계획의 제도변화의 과정은 본문 II장 4절의 <표 2-2> (논문 30p)에서 제시되어 있듯이, 중심행위자-주변행위자 관계, 그리고 구조-행위의 관계가 상호 복합적으로 연계되며 제도의 변화가 수반되는 일련의 순환적 과정을 잘 보여주고 있다. 즉, 양자관계로 구성된 동북아 국제관계의 구조적 압력이 작용하고 있는 상황에서, 주변 행위자가 다자적인 틀을 만들고 그 안에 중심 행위자를 고착시킴으로써 중심 행위자로 하여금 구조적 제약을 일부 완화시키고 제도적 변화를 추동할 수 있도록 촉진하는 과정에서 GTI라는 다자적 틀이 탄생하고 활성화될 수 있었다는 것이다. 따라서 GTI의 제도화 과정은 전반적으로 주변적 행위자가 중심행위자를 견인하여 제도적 경로의존성을 형성하는 상향식 제도화의 과정이었다고 분석할 수 있겠다.

4. 한계점

지금까지 살펴본 바와 같이 두만강개발계획은 20년이 넘는 오랜 기간 동안 동북아 지역의 유일한 다자협력기제로서 중요한 역할을 수행해 왔으며, 특히 비국가행위자와 국가행위자 간의 상호작용을 통해 상향식 제도화의 과정을 보여준다는 점에서 향후 동북아 다자협력의 제도화를 추진하는 데 중요한 단초를 제공해 준다고 볼 수 있다. 그러나 두만강개발계획이 이처럼 오랜 기간 동안 존재해왔음에도 여전히 공식기구가 아니라 개발계획(Initiative)의 차원에 머물러 있으며, 실질적인 개발사업의 추진은 결국 각국의 양자사업을 통하여 시행되고 있다는 점은, 동북아지역에서 GTI와 같은 다자협력기제가 지니는 구조적인 한계점을 시사한다.

특히 GTI가 제도화 과정을 아직 완결하지 못한 현재진행형 기제(on-going issue)이며, 아직 동북아 지역에서 제도적으로 유의미한 위치를 인정받지 못하고 있다는 점을 고려할 때, GTI를 동북아 다자협력 제도화 과정의 일반사례로서 분석하는 것은 분명한 한계점을 내포하고 있다. 게다가 GTI의 제도적 틀 안에 동북아 지역의 중요한 행위자인 북한과 일본이 아직까지 간접적으로만 포함되어 있다는 점과, 역내 국가들과 정치경제적으로 깊게 관여되어 있는 미국이 포함되어 있지 않다는 점은 동북아지역의

분석사례로서 GTI가 지니는 한계점을 더욱 부각시킨다.

그러나 이러한 분석적 차원의 한계점은 이론적 자원을 통해 부분적으로 극복될 수 있는데, 이는 제도적 행위이론에서 제도화의 결과보다 그 과정 자체를 더 중요시하고 있기 때문이다. 즉 제도적 혁신가들의 노력이 비록 실질적인 성과를 보이지 못하더라도, 그러한 혁신 행위를 시도하는 일련의 과정 자체가 제도적 혁신과정이라고 평가될 수 있는 것이다. 또한 제도행위이론에서는 제도적 규범이 깊이 내재화된 성숙한 제도보다는, 미완성되고 미성숙한 초기적 제도형태에서의 제도적 혁신행위를 분석하는 것을 더 중요시하고 있기도 하다.²⁵⁶

그러나 이러한 분석적 한계점보다 더 주목해야 할 점은 동북아 지역관계 속에서 두만강개발계획이 지니는 구조적 한계점이다. 특히 동북아 주변적 행위자들이 다자적 제도 형성에 높은 관심을 지니고 있음에도 불구하고, 그러한 프레임을 직접 실현시킬 제도적, 재정적 자원을 확보하고 있지 못하다는 점은, 본 연구에서 주지하고 있는 상향식 제도화 과정의 본질적인 한계점을 보여주고 있다. 실제로 1990년도에 UNDP가 다자적 제도(두만강개발회사 등)를 구성하기 위해 것처럼 적극적인 노력을 기울였음에도 불구하고, 결국 회원국 정부들이 다자제도의 구성을 거부함에 따라 그러한 제도적 혁신행위는 실패로 돌아가게 되었다. 또한 길림성 지방정부가 1990년대부터 시작해서 2000년대 후반에 이르기까지 오랜 기간 동안 자체적으로 동북진흥전략을 꾸준히 추진해왔음에도 불구하고, 결국 창지투사업이 실질적으로 활성화되었던 것은 이러한 사업이 중앙정부 차원에서 추진되기 시작한 다음에 가능해진 것이었다. 여기에 더하여 일본 니이가타 현과 도토리 현 등의 지방정부들이 1990년대부터 꾸준히 동북아 지역협력의 프레임을 추진해왔으며, GTI에도 적극적인 참여의지를 보였음에도 일본 중앙정부가 여전히 GTI의 옵서버국으로 남아있다는 점은 동북아 지역에서 주변적 행위자들이 지니는 제도적·물질적 한계점을 여실히 보여주고 있다. 물론 애초에 주변적 행위자들의 프레임 형성 및 설득의 과정이 없었다면 동북아 국가들이 GTI와 같은 다자적 틀의 구성을 시도조차 하지 않았겠지만, 여전히 동북아 지역에서 국가들의 정치적 결정은 매우 결정적인 영향력을 지닌다는 점을 확인할 수 있는 것이다.

게다가 GTI 사업들이 국가들의 적극적인 참여 이후 비로소 실질적으로 추진될 수 있었던 것은 사실이지만, 사실 각국 정부들은 이러한 개발 사업들을 굳이 GTI의 제도적 틀을 통하여 시행하기보다는 여전히 양자협

²⁵⁶ Pawlak, 2011, pp.357-359

력을 통해 사업을 추진하는 것을 선호하고 있다.²⁵⁷ 각국의 두만강 지역 사업계획이 대부분 주변 지역과의 인프라 구축에 중점을 두고 있으며 다자적인 협력이 필수적으로 요구됨에도 불구하고 각국 정부는 철저하게 양자주의에 입각하여 사업을 추진하고 있는 것이다.²⁵⁸ 따라서 현재 북중러 접경 지역에서 추진되고 있는 중요한 프로젝트들은 다음 <표 4-7>에서 확인할 수 있듯이 대부분 양자관계를 중심으로 이루어지고 있다.²⁵⁹ 이러한 특징은 동북아 지역주의에 내재된 경쟁과 협력의 이중구조 속에서 각국 정부들이 ‘국가주의적’ 관점에서 경쟁적으로 사업협력을 진행하고 있기 때문에 발생한 것이다.²⁶⁰

<표 4-7> 북한, 중국, 러시아, 한국 간 사업 현황

구분	북러 협력사업	중러 협력사업	한러 협력사업	다자협력사업
경제협력		-우수리스크 중 국전용공단* -훈춘단지 러 숨마그룹 단지 분양 (330만m2)		
관광		-슬라비안카 리 조트 단지		-두만강 국제도 시 구상* -북중러 국제관 광특구 개발*
교통 인프라	-남포-재동간 철도 현대화* -남양-나진간 철도 현대화	-훈춘-블라디보 스톡 고속도로, 고속철도 연결 -자루비노항 개 발	-사할린 국제공 항 현대화* -하바롭스크 공 항 (인천공항공 사)*	-나진하산 프로 젝트*

²⁵⁷ GTI 사무국 강대현 무역진흥위원회 과장(기획재정부 파견)과의 인터뷰 내용 참조 (중국 베이징, 2015.2.15)

²⁵⁸ 성원용, 2012, pp.31

²⁵⁹ 실제로 나진항 제1호 부두의 개발권 및 사용권은 중국 다롄에 소재한 창리(創立) 그룹이 개별적으로 확보하였으며, 러시아 자루비노항 인프라시설 구축계획도 러시아 기업인 숨마(SUMMA) 그룹과 중국의 길림성 지방정부 간의 협력사업으로 추진되고 있다. 이 외에도 러시아의 핫산-나진 철도 현대화 사업, 러시아의 포시에트, 슬라비안카 등의 극동항구 개발사업 등 또한 이와 비슷한 양상으로 추진되고 있다. 물론 러시아, 중국, 북한과 같이 공산주의의 경험을 한 국가들은 국영기업이 곧 국가행위자와 일치되는 측면도 없지는 않지만, 적어도 공식적인 차원에서 국가행위자가 나서서 다자지역협력을 적극 추진하는 모습은 발견하기 어려운 것이다. (GTI 강대현 과장 인터뷰 내용 참조, 2015.2.15)

²⁶⁰ 성원용, 2012, pp.31-32

		-슬라비안카항 개발 -슬라비안카-크라스키노 도로	-나진-하산 도로 (교량) 건설	
자원, 에너지	-리 라오 에스 보스토크사 잉여전력 북한 송전구상	-중리 가스관 연결	-사하공화국 광산 개발* -사할린-2LNG 도입* -쿠즈바쓰/엘가 광산개발* -SUEK 광산 개발* -블라디보스톡 석탄항 건설	-남북러 가스관 연결
농업, 수산업, 산업			-영농 단지* -자동차조립* -고압차단기 공장 설립* -연해주 내 물류창고건설* -나훗트카 비료 공장 -슬라비안카, 나훗트카, 소베츠 카야가반 수산 가공단지	
사회 인프라			-하바롭스크 주 상복합건설* -하바롭스크 폐기물선별 처리장* -사할린 모듈러 주택 -하바롭스크 온수관 파이프	

출처: 문경연. 2015. 「동북아 국가 지역발전 전략의 지정학적 함의」. 수출입은행 기획논단, 수은북한경제(2015 가을호), pp.12 <표 3>을 참조하여 저자 작성.

주: *는 현재 운영·시행 단계에 있는 사업이며, 나머지는 시행준비단계에 있는 사업임.

그러나 무엇보다도 GTI의 제도적 발전을 어렵게 만드는 것은 동북

아 지역의 정치적인 변수라고 볼 수 있다. 실제로 두만강개발계획이 추진되어 온 지난 20여 년 간 관련국가 간 관계가 경색될 때마다 GTI 역시 흔들리거나 침체되는 모습을 보여왔다. 이러한 점은 최근의 북핵 사태(2016년 4차 핵실험) 이후 나진·하산 프로젝트를 비롯한 북중러 경협이 거의 동결되었다는 점에서도 잘 드러난다. 게다가 북중러 접경지역은 정치적으로 매우 복잡한 전략들이 얹혀 있는 지역으로 정치적 불안정성이 매우 높으며, 각국의 정치제도 및 국내법절차 또한 상이하기 때문에 민간 영역의 참여를 쉽게 유인하지 못하고 있는 실정이다. 이 지역의 높은 경제적 잠재력에도 불구하고 정치적 불확실성으로 인하여 사적 영역(private sector)의 자발적인 참여를 유도하지 못하고 있는 것이다. 기업들이나 개인투자자들은 국가의 확실한 정치적 보장이 선행되지 않은 상황에서 선불리 이 지역에 투자하는 것을 꺼려하고 있다.²⁶¹

이처럼 사적 영역의 기업이나 민간인투자자가 두만강개발에 적극적으로 참여하는 것을 주저하고 있다는 점은 본 연구가 상정하고 있는 GTI의 상향식 제도화의 논지를 부분적으로 약화시키는 기제이기도 하다. 상향식 제도화의 기저층에 해당하는 민간 영역(민간 기업, 지역사회, 개인)으로부터의 수요를 제대로 포착하고 있지 못하다는 점에서 부분적인 제도화 과정만을 보여주고 있기 때문이다. 따라서 추후 연구과정에서는 이러한 민간 영역으로부터의 수요를 중간 단계의 비국가 행위자(혹은 국가하위행위자)들이 수렴한 이후, 제도적 틀을 구성하여 국가행위자에게 제시하는 두 단계의 상향식 제도화 과정이 모두 제시되어야 보다 풍부한 지역협력의 제도화 연구를 구성할 수 있을 것으로 보인다.

V. 결론

두만강개발계획은 동북아 유일의 다자적 협력기제이자 소지역협력의 기제로서 매우 독특한 위치를 차지하고 있는 제도적 구상이다. 앞서 III장에서 그 제도적 변화과정을 살펴보았듯이, 두만강개발계획은 지난 25년 동안 수많은 제도적 부침을 겪으며 오늘의 형태에 이르게 되었다. 25년이 지나는 동안 동북아 지역은 지속적인 북한의 핵실험 및 미사일개발 문제와 미중경쟁으로 인하여 국가 간 관계구도가 경색되었다가 해소되는 패턴을 반복하였으며 두만강개발계획 또한 그림에 흐름에 제도적 운명을 함께해

²⁶¹ 현대상선 러시아 법인 관계자와의 인터뷰 내용 참조 (러시아 블라디보스톡, 2015.2.5)

왔다. 그러나 이러한 수많은 지역구조적 제약에도 불구하고 두만강개발계획이 그렇게 긴 시간 동안 제도적 생존을 지속해왔으며 꾸준히 제도적 발전을 모색하고 있다는 사실은 충분히 주목할만한 가치가 있다.

상술한 바와 같이 두만강개발계획의 제도화과정에서 주목할 만한 점은 처음으로 동북아지역에서 다자적 제도가 구성되었다는 사실과, 국가 간 의견조율 실패로 그러한 제도가 침체기에 들어간 이후에도 폐지되지 않고 계속 생존하였으며 결국 제도적 재생 및 혁신이 이루어졌다는 사실이다. 두만강개발계획과 같은 다자적 틀이 동북아 지역에서 형성될 수 있었던 것은 1990년대에 만연했던 지역주의에 대한 낙관적인 전망에 힘입어 동북아 국가들이 긍정적인 태도로 임한 덕도 있지만, 더욱 중요한 요소는 다자적 틀을 제시하고 제도화 과정을 촉진했던 동북아학계 및 국제기구 UNDP의 제도적 혁신노력이었다. 표면적으로 두만강개발계획을 발족시키고 그 제도적 발전을 주도해 온 것은 동북아 국가들이지만, 근본적으로 두만강개발계획의 프레임워크를 구성하고 제시하고, 그러한 틀을 계속 필요로 해온 비국가 행위자들의 노력이 없었다면 동북아지역에서 GTI와 같은 다자적 개발기제가 형성되는 것은 불가능했을 것이기 때문이다.

또한 GTI가 침체기를 극복하고 다시 활성화되었던 것도 표면적으로 보면 회원국 정부들, 특히 중국 중앙정부가 적극적으로 두만강 지역의 경제개발을 국가전략적 차원에서 추진하고자 했던 것이 결정적인 국면을 제공한 것은 분명하지만, 그 기저에는 두만강 지역의 다자적개발의 필요성과 이득에 관하여 지속적으로 개발계획을 형성하고 중앙정부의 관심을 유도했던 길림성 지방정부와, GTI의 자체적인 개혁을 내부적으로 계속 시도함으로써 지금까지 비현실적으로 여겨졌던 GTI 사업들의 현실적인 추진이 가능하도록 환경을 조성했던 GTI 관료들의 제도적 노력이 선행되었기에 가능했던 것이다.

물론 두만강개발계획은 여전히 논의가 진행되고 있는 현재진행형 사안(on-going issue)이며, 그 제도적 구성이 완료되지 않았으므로 완성된 국제기구라고 보기는 어렵다. 게다가 두만강개발계획의 프레임 하에서 추진된 사업 성과 또한 미비한 편이다. 그러나 제도적 변화를 분석하는 데 있어서는 결과적 성과를 논의하는 것도 중요하지만, 그보다도 논의가 진행되어 온 내부적 과정 자체를 살펴보는 것이 더욱 중요하다. 내부적 과정에 대한 상세한 검토를 통하여 성과중심적 접근에서는 발견할 수 없었던 제도적으로 중요한 역할을 한 다양한 행위자들을 밝혀낼 수 있었기 때문이다.

결론적으로 두만강개발계획의 제도적 형성과 재생은, 비국가행위

자들이 초기에 다자적 틀을 형성하여 그 안에 국가행위자들을 고착시킨 뒤, 지속적으로 그러한 틀의 필요성을 설득시킴으로써 국가행위자들의 적극적인 참여를 유도하게 됨으로써 가능했던 것으로 보인다. 이러한 방식의 제도화 과정은 뚜렷한 실체가 있기보다는 정치적 수사의 수준에 머무르고 있는 APT, APEC, TCS 등의 범지역협의체의 경우와 반대로 비록 아직 적극적인 실현 단계에 도달하지 못했을지라도 실질적 협력사안에서 출발하여 점차 공식화되고 조직화되며 발전하는 양상을 보여주고 있다.

물론 소지역협력 혹은 접경지역 협력의 국지적 특성상 이를 동북아 지역 전체의 제도화에 이를 직접 연결시키는 것은 적절하지 않을 것이다. 게다가 GTI는 아직 제도적 완성단계에도 이르지 못했고 실질적 성과도 미비하다. 그러나 GTI는 지난 25년 동안 미국과 중국이 패권경쟁을 벌이고, 한중일 3국이 지속적인 영토분쟁에 휘말리고, 북한이 네 차례 핵실험을 감행하는 와중에도 그 제도적 생명력을 꾸준히 이어왔다. 이는 물론 GTI가 경제적 협력을 중심으로 하는 2nd track의 기제이기에 가능했던 부분도 있다. 그러나 동북아에서 경제협력 자체만으로 유럽과 같은 지역정치적 파급효과(spillover effect)를 노리기는 어렵다. 정치적 긴장상태의 우회로서 경제협력은 좋은 기제이지만, 결국 동북아에서 실체가 있는 제도적 운용을 위해서는 경제적 구상뿐만 아니라 정치적 구상이 결합되는 1.5 track 형식의 접근이 필요한 것으로 보인다. GTI는 지니고 있는 많은 한계점에도 불구하고 이러한 새로운 형식의 지역협력 제도화의 기제가 될 가능성이 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있겠다. 현재 동북아 지역의 정치적 긴장을 완화시키고 지역협력을 유도하는 데 있어 가장 필요한 부분은 바로 이러한 국지적 프로젝트들을 계속 설계함으로써 점진적인 제도화로의 중간 경로를 모색하는 길일지도 모른다.

본 연구에서는 이처럼 동북아 지역협력의 제도화과정에 대하여 신제도주의에서 파생된 제도적 행위이론을 적용하여 분석함으로써, 그 동안 주로 구조적 접근을 통해 설명되었던 동북아 다자협력의 기제에 행위적 차원을 추가하여 보다 다층적인 접근법을 통한 분석을 시도하고자 하였다. 그러나 두만강개발계획이 동북아 지역협력의 제도화에 지니는 의미를 보다 면밀히 분석하기 위해서는 향후 GTI가 독립적인 국제기구로 공식 출범한 이후의 과정에 대한 연구가 추가될 필요가 있다. 또한 추후 연구에서는 GTI의 제도화 과정에 직·간접적으로 참여한 보다 다양한 국적과 층위를 지닌 행위자들의 역할에 대한 자료를 보완함으로써 개별행위자들이 수행한 제도적 행위들을 더욱 구체적인 차원에서 분석할 수 있어야 할 것이다. 여

기에서 더 나아가 제도적 행위이론을 통한 상향식 제도화 과정의 분석을 일반론적 차원으로 확장시켜 논의하기 위해서는 GTI와 유사한 동북아 지역의 협력사례나 혹은 다른 지역에서의 유사한 협력사례와의 비교연구를 수행하여 본 연구에서 제시한 제도적 혁신과정의 실천적 개념들의 이론적 엄밀성을 강화시킬 필요가 있다.

두만강 지역을 포함한 북중러 접경지역은 동북아 지역의 국제관계 형성에 있어서 매우 중요한 함의를 지니고 있는 지역으로서 시시각각 매우 역동적으로 변화하고 있으므로 이 지역의 정치경제적 변화에 대한 연구적 관심을 지속적으로 기울일 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

[1차 문헌]

1) 공식 문서

◆ 국문자료

통일원 교류협력국 내부자료. 1994.09. 『豆滿江地域開發計劃 推進現況』. 통협 94-8-32

재정경제부 경제협력국 국제경제과 보도자료. 2001. 「제5차 두만강개발계획 5개국 위원회 참가」.

재정경제부 보도자료. 2007.11.16. 「GTI 제9차 5개국위원회 회의 개최 결과」.

기획재정부 보도자료. 2010.09.02. 「제11차 광역두만강개발계획 당사국회의 개최 결과」.

기획재정부 보도자료. 2011.09.23. 「신제윤 차관 주재, 제12차 광역두만강개발계획(GTI) 총회 개최」.

기획재정부 보도자료. 2012.10.12. 「광역두만강개발계획(GTI) 제13차 총회 참가 결과」.

기획재정부 보도자료. 2013.03.26. 「GTI의 경제적 접근 및 지방발전방안 논의」.

기획재정부 보도자료. 2013.10.30. 「광역두만강개발계획(GTI) 제14차 총회 참가 결과」.

기획재정부 보도자료. 2014.09.18. 「광역두만강개발계획(GTI) 제15차 총회 참가 결과」.

◆ 영문자료

UNDP PROJECT DOCUMENT. 1997. “Tumen River Strategic Action Plan(SAP) Project”.

UNDP Evaluation Paper. 2007. “Evaluation of UNDP’s Second Regional Cooperation Framework for ASIA AND THE PACIFIC 2002-2006.” UNDP Evaluation Office (May 2007)

UNDP Evaluation Paper. 2011. “Strategic Review on Greater Tumen Initiative”. GTI Secretariat.

Miller, A. Holm, and J. Kelleher. 1991. “UNDP ‘Mission Report’ on

- Tumen River Area Development.”
- Tumen River Area Development Programme. 2005. “Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan Strategic Action Plan(SAP) for the Period 2006 to 2015”.
- Greater Tumen Initiative. 2012. “Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan(SAP) for the Years 2012-2015”.
- _____. 2005.09.02. “‘Changchun Agreement’ of the Member Countries of the Greater Tumen Initiative”. GTI Secretariat
- _____. 2007.11.15. “The 9th Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Vladivostok Declaration’”. GTI Secretariat
- _____. 2010.09.01. “The 11th Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Changchun Declaration’”. GTI Secretariat
- _____. 2011.09.28. “The 12th Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Pyeongchang Declaration’.” GTI Secretariat
- _____. 2012.10.10. “The 13th Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Vladivostok Declaration’”. GTI Secretariat
- _____. 2013.10.30. “The 14th Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Ulaanbaatar Declaration’”. GTI Secretariat
- _____. 2014.09.17. “The 15th GTI Consultative Commission Meeting: ‘Yanbian Declaration’”. GTI Secretariat
- _____. 2016.04.28. “The 16th Meeting of Consultative Commission Meeting of the GTI: ‘Seoul Declaration’”. GTI Secretariat
- _____. 2016. “The EXIM Banks Association Brochure”. GTI Secretariat
- Greater Tumen Initiative Summary Report. 2010. “Survey on Zarubino Port Cargo Turnover Outlook”. GTI Secretariat
- Greater Tumen Initiative Study Report. 2014. “Trans-GTR Transport

Corridors: Financing Infrastructure Development”. GTI Secretariat

Greater Tumen Initiative Study Report. 2015. “Rajin(DPRK)-Khasan(Russia) Railway and Port Study Project: Preliminary Forecast on Transport Volumes and Shipping Costs at Pacific End of Tumen Transport Corridor”. GTI Secretariat

Wang, Weina (Director of the GTI Secretariat). 2014. “Regional Economic Cooperation under the Framework of the Greater Tumen Initiative,” High-Level International Workshop on ‘WTO Agreement on Trade Facilitation: Implications for LLDCs’, Ulaanbaatar, Mongolia(2-3, June 2014)

2) 온라인 자료

GTI Official Website: <http://www.tumenprogramme.org/>

UNDP Official Website: <http://www.undp.org>

Ministry of Strategy and Finance, ROK: <http://english.mosf.go.kr/>

Government Organizations of Mongolia: www.pmis.gov.mn

Official website of Chinese Government: <http://english.gov.cn/>

Ministry of Commerce of the People’s Republic of China: <http://english.mofcom.gov.cn>

Ministry of Economic Development and Trade, Russia: www.economy.gov.ru

Northeast Asia Economic Forum Official Website: <http://www.neaef.org/publications>

3) 신문기사

MBC 뉴스. 1992. 4, 「제2차 두만강 개발 사업 회의」, 황헌, 김경중 기자 (http://imnews.imbc.com/20dbnews/history/1991/1850696_6097.html)

머니투데이, 2011.08.01, 「한국인 첫 사무국장, 9월엔 GTI 총회 평창서 개최」, 김진형 기자 (<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2011080109293387170&outlink=1>)

헤럴드경제, 2011.08.04, 「미묘한 시기, 기재부 최훈 부이사관, 두만강개발

계획 사무국장 선임」, 박지웅 기자

(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20110804000098&md=20120317141521_BL)

매일경제, 2015.9.23, 「동북아 첫 다자국제기구로 출범」, 김기철, 조시영

(<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2015&no=919296>)

노컷뉴스, 2016.1.13, 「러시아-나진 지난해 기차 물동량 4배 증가」, 안운석 기자

(<http://www.nocutnews.co.kr/news/4531856#csidx5880d2610c48b248f0111fcc820d1c8>)

[2차 문헌]

1) 정책연구자료

◆ 국문자료

김규륜. 1992. 豆滿江地域開發計劃 發展方向 통일연구원 통일정세분석 92-02 (1992.3) pp.2-29

김기윤. 1992. 「두만강지역개발계획 발전방향」. 민주통일연구원

김익수(총괄) 외. 1994. 『豆滿江地域開發事業에 관한 研究』. 대외경제정책연구원 UNDP 연구용역보고서(ROK/93/010) 1994년 5월

문경연. 2015. 「동북아 국가 지역발전 전략의 지정학적 함의」. 수출입은행 기획논단, 수은북한경제(2015 가을호)

박지연. 2014. 「광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점」. 수출입은행 기획논단, 수은북한경제(2014 겨울호)

신범식. 2014. 「동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명 - ‘유라시아 이니셔티브’ 실천 방향성에 대한 함의」. JPI 정책포럼 (2014-08)

심의섭, 이광훈. 2001. 『두만강 개발 10년의 평가와 전망』. 대외경제정책연구원(KIEP) 지역연구회시리즈 01-06

원동욱. 2015. 「중국의 ‘일대일로’와 ‘유라시아 이니셔티브’: 한중 협력을 위한 제언」. 수출입은행 기획논단, 수은북한경제(2015 가을호)

이성우. 2010. 「두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로」. 제주평화연구원 정책포럼 No. 2010-20/2010년 7월.

조명철, 김지연. 2010. 『GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제협력방안』. 대외경제정책연구원(KIEP) 연구자료 10-16

- 김천규 외. 2011. 「북한·중국·러시아접경지역의 산업입지·기반시설 개발잠재력 분석과 대응전략연구」. 국토연구원 2011-48
- 최명해 외. 2012. 「중국의 '두만강 이니셔티브'와 정책적 시사점」. 삼성경제연구소 이슈페이퍼 2012년 5월
- 현동일. 2012. 「중국 창지투 개발과 라선경제특구 연계 물류망 구축의 정치경제」. 남북물류포럼 학술대회 자료집, 남북물류포럼(2012.12), pp.67-79)

◆ 영문자료

- Davies, Ian. 2000. "Regional Co-operation in Northeast Asia: The Tumen River Area Development Program, 1990-2000: In Search of a Model for Regional Economic Co-operation in Northeast Asia." North Pacific Policy Papers#4, Program on Canada-Asia Policy Studies Institute of Asian Research, University of British Columbia, 2000.
- Freeman, Carla P. 2008. "In Pursuit of Peaceful Development in Northeast Asia: China, the Tumen River Development Project, and Sino-Korean Relations." U.S.-Korea Institute Working Paper Series.
- Pomfret, Richard. 1997. "The Tumen River Area Development Programme." IBRU: Centre for Borders Research, Boundary and Security Bulletin(Winter 1997-1998), Durham University
- Tsuji, Hisako. 2004. "The Tumen River Area Development Programme: Its History and Current Status as of 2004." ERINA Discussion Paper No.0404e (April, 2004), ERINA(Economic Research Institute for Northeast Asia)

2) 학술연구자료

◆ 국문자료

- 김미경. 2010. 「조직된 위선과 동아시아 지역통합: 동아시아 지역통합의 제도적 저발전에 대한 이론적 소고」. 아세아연구 제53권 4호
- 김윤권. 2005. 「제도변화의 통합적 접근 - 역사적 신제도주의를 중심으로」. 한국정책학회보 제14권 1호 pp.299-400
- 김학준 편. 2013. 『동아시아 평화와 초국경 협력: 남북한, 중·러 변경지역

- 을 중심으로』. 동북아역사재단 기획연구 58
- 김형국, 백훈. 2007. 「다자주의 에너지협력의 동북아 적용 가능성」. 한국동북아논총 42, 단일호(2007), pp. 143-173
- 노영돈, 이현미. 2011, 「중국의 두만강지역개발 및 출해권에 관한 연구」. 백산학보 (2011), pp.197-225.
- 박제훈. 2009. 「동북아 지역주의: 모델 확대 및 적용」. 비교경제연구 제18권 제2호.
- 배병인. 2013. 「'힘의 분포'와 지역통합: 경험적 검증과 동아시아에의 함의」. 한국정치학회보 제47집 제1호.
- 배종렬. 2003. 「두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구」, 안충영, 이창재 엮음, 2003, 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』, 박영사, 제3장 1절 pp.172-211
- 설규상. 2006. 「동아시아 지역협력의 제도화 연구: 레짐이론적 해석과 전망을 중심으로」. 한국외국어대학교 박사학위논문.
- 성원용. 2012. 「러시아 극동, 자바이칼지역 개발 프로그램과 동북아 지역협력」. 동북아경제연구 24.1 (2012), pp.1-38.
- 송은희. 1996. 「아태지역의 성장삼각지대: 소지역주의의 전망」. 국제정치논총 제36집 1호, pp. 105-127, 1598-4818.
- 신범식. 2013. 「북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치」, 국제정치논총, 53(3), pp.427-463
- 이승주. 2010. 「FTA의 확산과 동아시아 지역주의의 중층화」. 한국정치외교사논총 32.1(2010), pp. 133-164.
- 전형권. 2006. 「동북아 소지역협력과 지역 거버넌스의 등장: 두만강유역개발계획(TRADP)을 중심으로」. 국제정치논총 제46집 4호, pp.179-202
- 최종건. 2009. 「패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력 질서의 특징을 중심으로」. 한국과국제정치 제25권 제4호(겨울) 통권 67호, pp. 31-61.
- 홍익표. 2010. 「북중 경제협력과 창지투(長吉圖) 개발계획」. 북한경제리뷰 2010년 9월, pp. 27-49.

◆ 영문자료

- Acharya, Amitav. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian

- Regionalism.” *International Organization* 58 (Spring 2004), pp.239-275.
- Axelrod, Robert. 1984. *The evolution of cooperation*. Basic Books, Inc., Publishers.
- Aydinli, Ersel (edit.). 2010. *Emerging Transnational (In)security Governance: A Statist-transnationalist approach*. Routledge Security and Governance Series.
- Battilana, Julie, Bernard Leca, Eva Boxenbaum. 2009. “How Acotrs Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, Vol.3, No.1, pp.65-107
- Beeson, Mark. 2003. “ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism.” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.2 (August).
- Blanchard, Jean-Marc F. 2000. “The Heyday of Beijing’s Participation in the Tumen River Area Development Programme, 1990-95: a political explanation.” *Journal of Contemporary China*, Vol.9, No.4 (July).
- _____. 2003. “Giving the Unrecognized Their Due: Regional Actors, International Institutions, and Multilateral Economic Cooperation in Northeast Asia,” in Daniel W. Drezner, *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, University of Michigan Press, 2003, Political Science.
- Borras, Michael, Dieter Ernst and Stephan Haggard (editors). 2000, *International Production Networks in Asia: Rivalry or riches?* Routledge Advances in Asia-Pacific Business.
- Breslin, Shaun and Glenn D. Hook(eds.). 2002. *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan Ltd 2002
- Breslin, Shaun and Glenn D. Hook. 2002. “Microregionalism and World Order: Concepts, Approaches and Implications.” In Breslin, Shaun and Glenn D. Hook (eds.), *Microregionalism and World Order* , Palgrave Macmillan Ltd 2002, pp.1-22
- Cai, Kevin G. 1999. “The Political Economy of Economic Regionalism

- in Northeast Asia: A Unique and Dynamic Pattern." East Asia, Vol.17, No.2 (Summer).
- Camroux, David. 2012. "Regionalism in Asia as Disguised Multilateralism: A Critical Analysis of the East Asia Summit and the Trans-Pacific Partnership." Italian Journal of International Affairs 47:1, pp. 97-115.
- Chen, Hsi-I Angel. 2009. "Transnational Subregional Cooperation in Practice: Dynamics of Micro-regionalism and Micro-regionalization in the East Pacific." Ph.D. Thesis, UK: University of York
- Chen, Xiangming. 1995. "The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones." International Journal of Urban and Regional Research 19.4 (1995), pp.593-621.
- Cotton, James. 1996. "China and Tumen River Cooperation: Jilin's Coastal Development Strategy." Asian Survey, Vol.36, No.11 (Nov. 1996), pp. 1086-1101.
- _____. 2002. *Crossing Borders in the Asia-Pacific: Essays on the Domestic-foreign Policy Divide*. Nova Publishers.
- DiMaggio, Paul. J. 1988. "Interest and agency in institutional theory," In L.G. Zucker (ed.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, 1988 Cambridge, Mass.: Ballinger, pp.3-22.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, Vol.48, No.2(Apr. 1983), pp.147-160
- Dobbin, Frank. 2010. "Review of Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, and Bernard Leca, eds., *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*". Administrative Science Quarterly 55:673-677.
- Eisenstadt, Samuel. N. 1980. Cultural orientations, institutional entrepreneurs, and social change: Comparative analyses of traditional civilizations." American Journal of Sociology, 85(3),

pp.840-869

- Finnemore, Martha. 1996. "Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism." *International Organization* 50, 2(Spring 1996), pp.325-47
- Fioretos, Orfeo. 2011. "Historical Institutionalism in International Relations." *International Organization* 65, (Spring 2011), pp.367-99
- Frank, David J. and Meyer W. John. 2002. "The profusion of individual roles and identities in the postwar period." *Sociological Theory*, 20(1), pp.86-105
- Guo, Rongxing. 1996. *Border-Regional Economics*. Physica-Verlag Heidelberg
- Guy, B. Peters. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism,'* Continuum: London
- Hall, Peter A. and Rosemary C.R.Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." MPIFG Discussion Paper 96/6
- Hatsuse, Ryuhei. 1999. "Regionalisms in East Asia and the Asia-Pacific." In Y. Yamamoto (editor), *Globalism, regionalism and Nationalism: Asia in Search of its Role in the Twenty-first Century*. Blackwell Publishers, ch.6.
- Hardy, Cynthia and Steve Maguire. 2008. "Institutional Entrepreneurship." In Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby, Kerstin Sahlin(eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE Publication Ltd, Ch.7, pp.198-217
- Hettne, Björn, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (edit.). 1999. *Globalism and the New Regionalism*. Hampshire and London: Macmillan Press LTD.
- Hettne, Björn. 2005. "Beyond the 'new' regionalism." *New Political Economy* 10:4, pp. 543-571.
- Hook, Glenn D. 1999. "Japan and Micro-regionalism: Constructing the Japan Sea Rim Zone." In Y. Yamamoto (editor), 1999, *Globalism, regionalism and Nationalism: Asia in Search of its Role in the Twenty-first Century*, Blackwell Publishers, ch.7.

- Hook, Glenn D. and Ian Kearns (edit.). 1999. *Subregionalism and World Order*. Hampshire: Macmillan Press, Ltd.
- Hughes, Christopher W. 2002. "Tumen River Area Development Programme(TRADP): Frustrated Microregionalism as a Microcosm of Political Rivalries." In Breslin, Shaun and Glenn D. Hook(eds.), *Microregionalism and World Order*, Palgrave Macmillan Ltd 2002, pp.115-143
- Humphries, Anne Marie et al. 1995. "Growth Triangles of South East Asia." East Asia Analytical Unit, ISBN 0 642 23571 6
- Katzenstein, Peter. 2000. "Regionalism and Asia." *New Political Economy*, Vol.5, No.3 (November).
- Koehane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Koo, Chung Mo, Hyun-Hoon Lee, and Donna Yoo. 2011. "Northeast Asian Economic Cooperation: Assessment and Prospects of the Greater Tumen Initiative." Asia-Pacific Cooperation Academy Kangwon National University (August 2011), at <<http://www.akes.or.kr/eng/papers39>> (2011).
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." in Beth A. Simmons and Richard H. Steinberg (eds.), *International Law and International Relations*, Cambridge University Press, pp. 3-10.
- _____. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 1999. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton University Press.
- Lawrence, Robert Z. 1996. *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. The Brookings Institution.
- Lawrence, Thomas B. and Roy Suddaby. 2006. "Institutions and Institutional Work," in Steward R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence and Walter R. Nord(eds.). *Handbook of Organization Studies*, 2006. London:SAGE(2nd edition), pp.215-

- Lawrence, Thomas B., Roy Suddaby, and Bernard Leca. 2009. "Introduction: theorizing and studying institutional work." In Lawrence, B. Thomas, Roy Suddaby and Bernard Leca(edit.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organization*. New York: Cambridge University Press.
- Lew, Seok-Jin (edit.). 1995. Tumen River Area Development Project: The Political Economy of Cooperation in Northeast Asia. Proceedings of the International Conference Organized by the Sejong Institute, August 3-4, 1994, Sejong Institute, Korea.
- Liu, Fu-Kuo and Philippe Regnier (edits.). 2003. *Regionalism in East Asia: Paradigm shifting?* Routledge Curzon.
- Liu, Tonytai-Ting. 2014. "Revisiting Frustrated Micro-regionalism: An Analytical Eclectic Analysis of the Greater Tumen Initiative." *Virginia Review of Asian Studies*, Volume16(2014), pp.217-230.
- Lloyd, Peter J. and Hyun-Hoon Lee. 2001. "Subregionalism in East Asia and Its Relationship with APEC." *The Journal of the Korean Economy*, Vol.2, No.2(Fall 2001), pp.211-227
- Mack, Andrew and John Ravenhill (edits.). 1995. *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*. Boulder: Westview Press, Inc.
- Mahoney, James and Richard Snyder. 1999. "Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change." *Studies in Comparative International Development* 34, 2(1999), pp.3-32.
- Mansfield, Edward D. and Helen V. Milner (edits.). 1983. *The Political Economy of Regionalism*. The Columbia University Press.
- Marton, Andrew, Terry McGee, and Donald G. Paterson. 1995. "Northeast Asian economic cooperation and the Tumen River area development project." *Pacific Affairs* (1995), pp.9-33.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press
- Norris, Andrew. 2007. "Sovereignty, Exception, and Norm." *Journal of Law and Society*, Vol.34, No.1 (March 2007), pp. 31-45.
- Nye, Joseph S., Jr. 1968. *International regionalism: Readings*. Boston:

- Little, Brown and Company.
- _____. 1968. "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement." *International Organization*, 22:4, pp.855-880
- Pawlak, Mikolaj. 2011. "Unintended Consequences of Institutional Work," in Mica, Adriana, Arkadiusz Peisert, Jan Winczorek(eds.), *Sociology and the Unintended: Robert Merton Revisited*, Polish Studies in Culture, Nations and Politics – Volume 1, Frankfurt: PETER LANG GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften
- Peng, Dajin. 2002(a). "Subregional Economic Zones and Integration in East Asia." *Political Science Quarterly*, Volume 117, No.4, pp.613-641
- _____. 2002(b). "Invisible linkages: A regional perspective of East Asian political economy." *International Studies Quarterly* (2002), pp.423-447.
- Pierson. P. & Skocpol. T. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" in Katznelson and Helen V. Milner(eds). *Political Science: The State of the Discipline*. New York L W.W.Norton & Co.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Quinones, C. Kenneth. 2013. "Regionalism versus Nationalism in Northeast Asia." *Journal of Political Criticism* 13 (2013.12), pp. 1-22.
- Rorig, Fritz. 1997. *The Mediaeval State*, London: Batsford.
- Rozman, Gilbert. 1998. "Flawed Regionalism: Reconceptualizing Northeast Asia in the 1990s." *The Pacific Review*, 11(1), pp.1-27
- Ruggie, John G. 1992. "Multilateralism: the Anatomy of Institution." *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer 1992), pp. 561-598.
- Sasuga, Katsuhiko. 2004. *Micoregionalism and Governance in East*

Asia, Routledge 2004

- Schatzki, Theodore R. 2001. "Introduction: Practice Theory." In Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina and Eike von Savigny(eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London, New York: Routledge, pp.1-14
- Thant, Myo, Min Tang, and Hiroshi Kakazu. 1995. *Growth triangles in Asia: a new approach to regional economic cooperation*. Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 1999.2, pp.369-404
- Wang, Jen-hwan. 2001. "Governance of a Cross-Border Economic Region: Taiwan and Southern China." In Drover, Glenn et al. (eds.), *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, Nova Science Publishers 2001, pp.111-128
- Yi, Seong-Woo. 2013. "Multilateral Cooperation and Regional Integration in East Asia: for Cooperative Integration or Membership Game?" *The Korean Journal of Area Studies*, Vol.31, No.2.
- Yue, Chia Siow. 1997. "Regionalism and subregionalism in ASEAN: The free trade area and growth triangle models." In *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*, NBER-EASE Volume 6, University of Chicago Press(1997), pp.275-312.

Abstract

The Analysis on an Institutionalization Process of NEA Regional Cooperation through Institutional Work Theory: A Case Study of Tumen Delta Sub-regional Cooperation

Yejie Kim

Department of Political Science and
International Relations
The Graduate School
Seoul National University

This study aims to identify the institutional mechanisms behind the formation and development of the ‘Tumen Delta Sub-regional Cooperation,’ the only existing institutional format of multilateral cooperation in Northeast Asia since the 1990s.

The Tumen Delta Sub-regional Cooperation is a sub-regional economic project to develop the cross-border area of Tumen Delta region between China, Russia, and DPRK. It was designed to co-develop the region by utilizing the economic complementarities among the neighboring countries. The United Nations Development Programme(UNDP) initiated the ‘Tumen River Area Development Programme(TRADP)’ in 1990, and owing to the active promoting efforts of the UNDP, the TRADP was officially established in 1995, joined by China, Russia, DPRK, ROK, and Mongolia. However, due to disagreements among the member countries on the legal issues and

project priorities, the TRADP went through a stagnancy period for almost 10 years until it was turned into the 'Greater Tumen Initiative(GTI)' in 2005, and revitalized itself by expanding project area and reforming its organizational structures and development projects.

Regarding this institutionalization process of Tumen Project, this study would like to raise two questions. First, how it was possible for this multilateral mechanism to be formed in Northeast Asia where international relations are either lacking or mostly bilateral. Second, why did the member countries decided to maintain and eventually revitalize the organization even though it failed to present any remarkable progress for a long time.

Unlike the former studies on the subject arguing that it was the strategic interest of nation states which enabled this process, after close examination on the historical process of GTI(TRADP), this study came into a conclusion that the efforts of non-governmental actors - such as academic circle, international organization, local government, business, etc. - were far more crucial than the state actors' in forming and revitalizing the GTI(TRADP).

The non-governmental actors propelled the institutional process of GTI(TRADP) by inducing and locking the state actors in the multilateral framework they initiated. And by doing so, they partially mitigated the structural pressure of the Northeast Asia and successfully facilitated the new form of multilateral institution in the region. Through the theoretical framework of 'Institutional Work Theory,' these non-governmental actors can be perceived as 'Institutional Entrepreneurs' who take important roles in creating or transforming institutions to realize their strategic goals.

Therefore, it can be concluded that the progress of Tumen Delta Sub-regional Cooperation was generally a 'bottom-up institutionalization process,' in which the peripheral actors produce institutional 'path dependency' by attracting central actors into the framework they designed to serve their best interest. This type of institutionalization can serve as an alternative way of formalizing

regional cooperation in Northeast Asia.

Keywords: Tumen River Area Development Programme(TRADP), Greater Tumen Initiative(GTI), Cross-border Region of DPRK-China-Russia, Sub-regionalism, New Institutionalism, Institutional Work Theory, Institutionalization of NEA Regional Cooperation, Non-governmental Actor

Student Number: 2013-22882